

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



**TESIS DOCTORAL**

**La formación de las políticas de empleo en un contexto de crisis: un  
análisis comparativo de España e Italia**

**La formation des politiques de l'emploi dans un contexte de crise: une  
analyse comparative d'Espagne et d'Italie**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Pablo Eduardo Neder**

Directores

**Joan Subirats Humet  
Yves Sintomer**

**Madrid, 2017**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

PROGRAMA DE DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN UN CONTEXTO DE  
CRISIS: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE ESPAÑA E ITALIA**

**LA FORMATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI DANS UN CONTEXTE DE  
CRISE : UNE ANALYSE COMPARATIVE D'ESPAGNE ET D'ITALIE**

PABLO EDUARDO NEDER

Directores de la Tesis

JOAN SUBIRATS HUMET

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

YVES SINTOMER

UNIVERSIDAD DE PARIS 8

Madrid, 2017

## AGRADECIMIENTOS

La realización de esta tesis ha sido posible gracias a la beca obtenida de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Quiero expresar mi profunda gratitud a mis directores de tesis, Joan Subirats e Yves Sintomer, por su atenta dedicación que ha mostrado siempre por este proyecto. Sus sugerencias y comentarios, así como su constante ayuda y ánimo han sido fundamentales para mi investigación.

Mi agradecimiento al Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. A los profesores Manuel Villoria y Luis Moreno por su constante apoyo en mi proceso de escribir la tesis. Agradecer especialmente al equipo Directivo del Instituto y del Programa del Doctorado, como al personal de apoyo que siempre ha tenido muy buena disposición en ayudarme.

Agradezco al Centro de Investigaciones Sociológicas y Políticas de París – CNRS, por su incondicional apoyo, a Hervé Serry, Anne-Marie Devreux, Cédric Lomba y Laure Pitti que me permitieron hacer la estancia en París y me ayudaron en todo aquello que he necesitado para la realización de mi tesis y mi carrera académica. También agradecer a todos mis compañeros del Laboratorio y el personal de apoyo que estuvieron siempre dispuestos en ayudarme, especialmente a Artemisa Flores y Joan Cortinas.

Quiero agradecer a Juan Sebastián Montes Cató, investigador del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del CONICET (Argentina) por su incondicional amistad y confianza que me ha brindado en el proceso de mi tesis.

Asimismo, deseo agradecer a los evaluadores externos que han aceptado evaluarme para obtener la mención europea, y hago referencia a los profesores Giancarlo Vecchi de la Universidad Politécnica de Milán y Carlo Dell’Aringa de la Universidad Católica del Sagrado Corazón de Milán.

Numerosas personas me han ayudado en este proyecto. Profesores, investigadores y compañeros que desarrollan su carrera académica en Argentina, España, Francia e Italia.

Asimismo por el apoyo que me han otorgado en las distintas bibliotecas y acceso a documentos en los gobiernos, los sindicatos y las confederaciones empresariales.

Quiero agradecer a todas las personas a quienes he entrevistado, por su atenta dedicación que han mostrado siempre por este proyecto.

En el plano personal, agradezco a mis amigos de toda la vida, Sergio, Julio y Claudio que siempre me acompañan. Por último, agradecerles a José Antonio, Aurelio y Teresa, que con sus palabras me ayudaron a creer y a superarme como persona.

A María Zulema y Eduardo,

Padres y amigos incondicionales de la vida

A María Soledad y Federico,

Mis queridos hermanos

A Magaly Saenz,

Mi compañera de la Vida

## INDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS .....	II
INDICE GENERAL .....	V
INDICE DE TABLAS .....	VIII
INDICE DE ILUSTRACIONES .....	IX
ABREVIATURAS .....	X
RESUMEN .....	XI
RÉSUMÉ .....	XVI
ABSTRACT .....	XXII

## INTRODUCCIÓN..... 1

1. LOS OBJETIVOS Y LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN .....	1
2. ARGUMENTO DEL TRABAJO FINAL .....	3
3. PREEMINENCIA DEL ESTUDIO .....	5
4. LA JUSTIFICACIÓN DE LOS CASOS .....	8
5. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO : EL PROCESO POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO .....	17
6. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN: HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA .....	29
7. ESTRUCTURA DEL TRABAJO FINAL .....	33

## CAPÍTULO I : MARCO TEÓRICO.....35

1. PROBLEMA PÚBLICO Y AGENDA DE GOBIERNO .....	35
2. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENFOQUE TEÓRICO Y ANÁLITICO .....	39
3. LAS TEORÍAS SOBRE EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	47
4. LAS ETAPAS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	54
5. LOS ACTORES POLÍTICOS DE LAS POLÍTICAS .....	55

## CAPÍTULO II. LA POLÍTICA DEL GOBIERNO SOCIALISTA: ACTORES Y ARGUMENTOS POLÍTICOS FRENTE A LA CRISIS .....67

1. CRISIS Y ACTORES POLÍTICOS.....	67
a. La argumentación política del gobierno, los sindicatos y los empresarios .....	72
i. El enfoque del gobierno.....	76
ii. El enfoque económico .....	83
iii. El enfoque sindicalista.....	92
2. LA IDEOLOGIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	99
3. LA ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL SOCIALISMO .....	107

### **CAPÍTULO III. POLÍTICA, ECONOMÍA Y REFORMAS EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA EUROPEA ..... 119**

1. EL CONTEXTO EUROPEO: POLÍTICA Y CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA..... 119
  - a. Escenario Jurídico..... 121
  - b. Escenario Económico ..... 124
  - c. Escenario Político ..... 126
2. INTRODUCCIÓN DE LA FLEXIBILIDAD EN LA REFORMA LABORAL ..... 128
3. LA URGENCIA DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN EL GOBIERNO DE RODRÍGUEZ ZAPATERO ..... 135
4. EL CONCEPTO DE GOBERNANZA: LA UE COMO ACTOR CENTRAL EN LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS ..... 140
5. TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE: DIÁLOGO SOCIAL Y NEGOCIACIÓN POLÍTICA ..... 154
  - a. La concertación social en España: trayectoria política en la perspectiva de los cambios socioeconómicos ..... 158
  - b. La negociación y la formalización de la reforma del mercado de trabajo..... 163
  - c. El enfoque general de la acción política del PSOE: la preferencia por el diálogo social ..... 165

### **CAPÍTULO IV. EL POLICY MAKING Y LAS REFORMAS EN ITALIA..... 176**

1. LOS FUNDAMENTOS DEL POLICY MAKING ..... 176
2. CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA EN ITALIA EN UN CONTEXTO DE GOBERNANZA EUROPEA..... 179
3. EL MERCADO DE TRABAJO ITALIANO: ENTRE LA RIGIDEZ Y LA FLEXIBILIDAD ..... 188
4. LA POLÍTICA DEL GOBIERNO DE BERLUSCONI ..... 196
5. LA INTERCONECTIVIDAD ENTRE LA POLÍTICA, LAS PENSIONES Y LAS RELACIONES LABORALES..... 207
  - a. El alcance de la Reforma de Marco Biagi ..... 210
  - b. La Ley Biagi en relación la Ley Fornero: la introducción del concepto de precariedad..... 216
6. LOS ASPECTOS TÉCNICOS EN LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO ANTES DE LA CRISIS ..... 217

### **CAPÍTULO V. LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO DE 2012..... 222**

1. ITALIA: FASES DE LA CRISIS Y SUS RESPUESTAS ..... 222
2. NUEVO GOBIERNO, NUEVAS POLÍTICAS ..... 224
  - a. Actores políticos de la reforma del mercado de trabajo ..... 227
  - b. La emergencia económica y la relación entre la política y las políticas..... 228
3. LAS NEGOCIACIONES POLÍTICAS ENTRE EL GOBIERNO Y LOS INTERLOCUTORES SOCIALES ..... 235
4. LOS ASPECTOS PRINCIPALES DEL CONTENIDO DE LA REFORMA ..... 240
5. CRISIS Y REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO EN ITALIA..... 247
6. EL CAMBIO DE MODELO EN RELACIÓN A UN CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO ..... 250

## **CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES EL POLICY MAKING Y LOS RESULTADOS EN EL PROCESO POLÍTICO EN UN CONTEXTO DE CRISIS .....257**

1. CASO DE ESPAÑA.....259
  - a. El significado político de la reforma .....263
2. CASO DE ITALIA.....268
  - a. El peso de la ideología en la reforma del mercado de trabajo .....274
3. CONSIDERACIONES FINALES: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA.....276

## **CHAPITRE VI. CONCLUSIONS: LE POLICY MAKING ET LES RÉSULTATS DU PROCESSUS POLITIQUE DANS UN CONTEXTE DE CRISE .....287**

1. CAS DE L'ESPAGNE.....289
  - a. La sens politique de la réforme .....293
2. CAS DE L'ITALIE .....298
  - a. Le poids de l'idéologie dans la réforme du marché du travail .....304
3. REFLEXIONS FINALES: UNE APPROCHE THEORIQUE .....306

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....318**

APÉNDICE 1: RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS EN ESPAÑA.....331

APÉNDICE 2: RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS EN ITALIA.....333

APÉNDICE 3: CUESTIONARIO REALIZADO PARA ESPAÑA.....335

APÉNDICE 4: CUESTIONARIO REALIZADO PARA ITALIA.....344

APÉNDICE 5: CARTA DE LA BCE A ITALIA .....347



## INDICE DE TABLAS

TABLA 1 : MATRIZ MÉTODO/ FINALIDAD: CUATRO ENFOQUES PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	47
TABLA 2 : TIPOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN LA PROBABILIDAD Y APLICACIÓN DE LA COERCIÓN, (LOWI, 1999).....	49
TABLA 3: CORRELACIÓN ENTRE LA FASE DEL PROCESO Y EL TIPO DE ANÁLISIS .....	53
TABLA 4: ELEMENTOS DE LOS PROBLEMAS POLÍTICOS SEGÚN COBB Y ELDER (1972) .....	60
TABLA 5 : ÍNDICE POR HABITANTE EN LAS 4 ECONOMÍAS MÁS GRANDES DE EUROPA Y EL PROMEDIO DE LA UE .....	109
TABLA 6: TASA DE DESEMPLEO EN ESPAÑA.....	130
TABLA 7 : TASA DE DESEMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	130
TABLA 8 : PIB DE ESPAÑA Y LOS SOCIOS EUROPEOS .....	152
TABLA 9 : DESEMPLEO EN ESPAÑA Y EN EUROPA.....	166
TABLA 10 : EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO DE 2007 AL 2011 .....	170
TABLA 11 : EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESOCUPACIÓN DE ESPAÑA E ITALIA EN COMPARACIÓN CON LA MEDIA DE LA UE, ALEMANIA Y FRANCIA EDAD Y SEXO (TOTAL) .....	181
TABLA 12 : TASA DE DESEMPLEO DE LOS JÓVENES (MENOS DE 25 AÑOS) .....	231

## INDICE DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1 : ETAPAS Y CICLOS: EL MAPA DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ..	51
ILUSTRACIÓN 2 : PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	52
ILUSTRACIÓN 3: EL CICLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA .....	54
ILUSTRACIÓN 4 : DIMENSIONES DEL ESTILO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	58
ILUSTRACIÓN 5 : PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ACTIVA (DICIEMBRE DE 2007 A JULIO DE 2011).....	147
ILUSTRACIÓN 6 : TASAS DE SUSTITUCIÓN DE PENSIONES .....	149
ILUSTRACIÓN 7 : TASA BRUTA DE SUSTITUCIÓN DE PENSIONES EN ESPAÑA .....	151

## **ABREVIATURAS**

BCE (Banca Central Europeo)

CE (Consejo Europeo)

CEE (Comunidad Económica Europea)

CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales)

CEPYME (Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa)

CES (Confederación Europea de Sindicatos)

CC.OO. (Confederación Sindical de Comisiones Obreras)

EEE (Estrategia Europa de Empleo)

FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada)

FMI (Fondo Monetario Internacional)

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)

OI (Organismos Internacionales)

PE (Parlamento Europeo)

PIB (Producto Interior Bruto)

RMT (Reforma del Mercado de Trabajo)

TECG (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza)

UE (Unión Europea)

UEM (Unión Económica y Monetaria)

UGT (Unión General de Trabajadores)

## RESUMEN

La tesis describe y explica la formación de las políticas de empleo en un estudio comparado entre España e Italia a partir de la crisis de 2008, especialmente el *policy making* durante los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero (segundo gobierno) y de Mario Monti, en el período que comprende los años 2008 hasta el 2013. En ese período, las políticas de empleo en España y en Italia se han constituido en el eje central de una serie de reformas implementadas para enfrentar la crisis financiera y económica surgida en los Estados Unidos en el año 2007.

El objeto de la investigación es la incidencia de la crisis financiera y económica en el proceso político de la Reforma del Mercado de Trabajo; es decir, como la crisis influye en el proceso de negociación entre los diversos actores políticos - gobierno, empresarios y sindicatos - en la formación de las políticas de empleo, y su relación con la reforma de las pensiones por estar interconectadas con el proceso político. Más en concreto, esta tesis se propone en responder a tres preguntas generales. En primer lugar, se expone la dimensión de la crisis y el accionar político de los gobiernos de España e Italia en el mercado de trabajo, antes y durante la crisis y como afecta al empleo en un contexto de gobernanza europea. Seguidamente, se trata explicar en términos de los intereses materiales todos los actores que participaron en el proceso político, su ideología, sus recursos y la influencia de la Unión Europea. Por último, se describen los cambios que realizaron los gobiernos y el contenido de las reformas como respuestas a la crisis.

El argumento principal de esta tesis es que la crisis influye en el proceso de negociación de la Reforma del Mercado de Trabajo que se realiza acorde a los intereses materiales de los actores políticos, sus preferencias políticas, y el interés de sus representados, dependen principalmente de los factores exógenos que modifican el proceso político y explican el cambio de políticas acordes a la gobernanza económica.

La tesis objeta la atención en este caso los estudios de aquellos enfoques que conceden a las instituciones un rol dominante en la explicación de las políticas y que enfatizan las secuencias históricas dentro de cada país. Aunque las instituciones domésticas delimitan el alcance de desempeño de los gobiernos, mi argumento es que la crisis interrumpe en el

proceso político y determina el *policy making*, al actuar como un elemento influyente en la relación entre el gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales. Si bien, la economía internacional y las instituciones europeas dictan recomendaciones a los gobiernos, no determinan totalmente la configuración de las políticas, que dependen de la alternancia del ciclo económico, el ciclo electoral y los intereses de cada uno de los actores políticos. De esta manera, los gobiernos se enfrentan a la disyuntiva entre el accionar en el proceso de negociación con los actores domésticos, con las condiciones económicas internacionales y el *diktat* de la Unión Europea. Los argumentos que realizan cada uno de los actores políticos están acordes a las circunstancias que deben enfrentar, los intereses, el ciclo económico y la cercanía de cambio de gobierno que forman parte de la incidencia en el *policy making*.

Desde el punto de vista empírico, esta tesis aporta resultados de una investigación en un área importante de las ciencias políticas, que si bien existen otras, no han sido desarrolladas o concebidas con estudios profundos desde la visión del proceso político de las políticas de empleo en un contexto de crisis; especialmente, la selección de los casos de España e Italia se abordan los condicionamientos políticos en la adopción de una determinada política con respecto a otra. En ese sentido, España e Italia se enfrentaron al dilema de su acción política entre los sindicatos y las asociaciones empresariales, por un lado; y las recomendaciones de la Unión Europea, por el otro lado; que llevaron a realizar una Reforma del Mercado de Trabajo signada más por el contexto político, como consecuencia de un cambio de época que por la crisis misma.

La justificación empírica de los casos seleccionados, implicaron fundamentalmente que la existencia de una crisis financiera y económica y el cambio de época contribuyen al cambio de políticas públicas motivadas por los mismos. Como resultado, España e Italia, en esa lógica de la gobernanza europea y de adaptabilidad por la influencia de los mercados, inician un proceso de formulación en el diseño de ley de la Reforma del Mercado de Trabajo, con una serie de cambios que están en el centro del debate político y social, por su contenido y sus consiguientes políticas que puedan favorecer a la perspectiva del crecimiento. Sin embargo, en el proceso político entre el gobierno y los interlocutores sociales, a pesar que no llegaron a un acuerdo, se aprueba en ambos países la ley por decreto. En consecuencia, el período de estudio reviste de alta importancia, por

ser considerado la ventana del pasaje de una época a otra, dando inicio a una nueva época, con una nueva forma de hacer política y con la formación de nuevas políticas públicas.

En esta tesis se ha considerado la crisis financiera - económica en sentido amplio - y la subsiguientemente crisis del empleo, a un análisis llevado a cabo que hace referencia al estudio del proceso político desarrollado entre el gobierno y los interlocutores sociales, con el objeto de negociar la Reforma del Mercado de Trabajo mediante el diálogo social. La selección de esta perspectiva está justificada por el hecho de que uno de los aspectos más importantes es saber: ¿Cuáles son los factores que inciden en el proceso político en tiempos de incertidumbres? y ¿Cómo afectan a los actores políticos en su accionar?

La adopción de esta modalidad está justificada por el hecho que examina cómo incide la crisis en el proceso de elaboración de las políticas públicas, y si la política determina las políticas públicas en una época de cambios, haciendo referencia a las políticas de empleo, donde tales políticas públicas tienen mayor relevancia en tiempos de incertidumbre. En ese contexto de cambios, la tesis ha considerado importante el rol de los actores políticos, principalmente el rol del gobierno como actor central en el juego de poder, conjuntamente con los sindicatos, las confederaciones de empresarios y su relación con la UE.

Seguidamente, seleccionamos para llevar adelante una investigación de carácter cualitativo, con un estudio de casos comparativos que facilitan el diseño de investigación por su similitud en el resultado del proceso político de las Reforma del Mercado de Trabajo en España e Italia, en la lógica de la concordancia que las variables explicativas presentan una semejanza, dado a los componentes que condicionan la construcción de las políticas de empleo en ambos países, y en el cual se explica en correspondencia con las reformas de las pensiones, al interactuar dentro de un proceso político enmarcado por la crisis. Optar éste camino, nos permitió analizar con profundidad el impacto de la crisis y sus condicionantes en el proceso político de la Reforma del Mercado Laboral.

El resultado fue que el elemento esencial estuvo en que la crisis financiera y económica incidió en el proceso político en la formación de las políticas de empleo, tanto para el gobierno socialista como el gobierno de técnicos, generando inestabilidad política

y llevando a cabo la formación e implementación de políticas acordes a sus ideologías. Ambos gobiernos, tanto España como Italia, optaron para la formación de políticas de ajustes, la aplicación de programas de reformas y el equilibrio de sus cuentas públicas que afectaron los pilares fundamentales del Estado de bienestar. Un cambio de políticas como respuesta de una crisis circunscripta a un cambio de época.

Los argumentos empíricos que se han desarrollado en esta investigación explican como la crisis ha influenciado en el *policy making* y cuáles fueron los resultados en el proceso político en un contexto de crisis. En primer lugar, esta tesis contradice a aquellas que consideran que las políticas públicas determinan a la política, en concreto, en períodos de emergencias económicas, tanto a nivel europeo como a nivel doméstico, si bien hubo una preferencia política por el diálogo social para realizar la reforma del mercado, no se lograron los acuerdos deseados por las diferencias políticas que actuaron como resistencia y que condicionaron la elaboración de las políticas. En segundo lugar, la tesis señala que en un contexto de crisis los mercados financieros presionan a la UE, que a su vez ejercen una fuerte presión a los Estados para que estos efectúen una serie de reformas acordes a la gobernanza económica europea, dejando un margen limitado de maniobra política en el proceso de negociación de las políticas entre el gobierno y las partes sociales.

La tesis ha remarcado una serie de variables explicativas que forman parte de aquellos factores que inciden en un proceso político en tiempos de incertidumbre. Uno de los factores más importantes en el proceso de negociación tuvo correspondencia a la ideología política de los gobiernos, como parte del juego de poder de las diversas fuerzas domésticas y de aquellas fuerzas provenientes desde el exterior, que intentan sobreponerse a los Estados, con el objetivo de condicionar e imponer la formación de las políticas públicas de índoles económicas. Los resultados de esta investigación señalan que en esa lucha ideológica, los gobiernos con ideología de izquierda tienen una mayor resistencia a realizar cambios en las políticas que adquieren tendencias de preferencias económicas. Sin embargo, la emergencia económica ha influenciado de manera significativa en el proceso político; logrando en un primer momento, avanzar en reformas que responden a la gobernanza económica.

Esta investigación ha defendido un enfoque diferente a los anteriores. La emergencia económica y la presión externa han actuado como un condicionante ideológico en el gobierno de izquierda, y en su actuación en el proceso político para la formación de las políticas públicas. También, ha limitado políticamente a las fuerzas domésticas en pos de defender las políticas sociales y la utilización de aquellos recursos como respuestas a las políticas de ajustes. La magnitud de la crisis y el exceso uso de poder político de las Instituciones de la Unión Europea hacia los países en crisis, han condicionado igualmente al gobierno de técnicos, como fue el caso de Italia.

Los procesos políticos en España e Italia padecieron el mismo origen de la crisis financiera y económica, con la aplicación de los mismos instrumentos legales a modo de presión hacia los gobiernos para que ejecuten un cambio en las políticas. Sin embargo, ese proceso político fue diferente en su forma de hacer política por su historia y su cultura; pero los resultados del proceso político en ambos países fueron los mismos. A modo de ejemplo, se pudo observar que el resultado final fue el mismo en cada una de las reformas efectuadas, tanto la reforma de las pensiones como la reforma del mercado de trabajo. Además, en el proceso de la reforma de las pensiones no hubo una enérgica resistencia de los interlocutores sociales, como si se ejerció en la reforma del mercado de trabajo y que no tuvo el mismo resultado pretendido por la Unión Europea, ni pretendido por los interlocutores sociales de España e Italia.

En fin, los condicionamientos económicos, electorales, la ideología política, los recursos y las capacidades técnicas de cada uno de los actores políticos de cada una de las fuerzas políticas y la Unión Europea comprenden el contexto de las decisiones para la formación de una política pública en tiempos de incertidumbre. La crisis actúa como el elemento distorsionador de un proceso político que revela cual es el margen político de maniobra que ejercen los gobiernos, los sindicatos y los empresarios, y que delimitan una frontera de disputa entre la política y la técnica en la formación de las políticas.

Palabras claves: políticas – política – crisis – reforma – *policy making*



## RÉSUMÉ

### **La formation des politiques de l'emploi dans un contexte de crise: une analyse comparative d'Espagne et d'Italie**

La thèse décrit et explique la formation des politiques de l'emploi dans une étude comparative entre l'Espagne et l'Italie à partir de la crise de 2008; en particulier le *policy making* dans le gouvernement de José Luis Rodriguez Zapatero (deuxième mandat) et de Mario Monti sur la période couvrant les années 2008 à 2013. A cette époque, les politiques de l'emploi de l'Espagne et de l'Italie constituent l'épine dorsale d'un certain nombre des réformes mises en œuvre pour lutter contre la crise financière et économique générée aux États-Unis en 2007.

Le but de cette recherche est d'analyser l'impact de la crise financière et économique dans le processus politique de la réforme du marché du travail, c'est-à-dire, de savoir dans quelle mesure la crise affecte le processus de négociation entre les différents acteurs politiques, gouvernement, patronat et syndicats, ayant pour but de formuler des politiques de l'emploi, et de mettre en évidence la relation de cette crise avec la réforme de retraite du fait de son interconnectivité dans ce processus. Plus précisément, cette thèse vise à répondre à trois questions générales. Tout d'abord, elle expose la dimension de la crise et les actions des gouvernements de l'Espagne et de l'Italie sur le marché du travail avant et pendant la crise, et comment cette crise a un impact sur l'emploi dans le contexte de gouvernance européenne. Ensuite, elle montre quels sont les intérêts matériels de tous les acteurs politiques impliqués dans ce processus, leur idéologie, leurs ressources et au niveau international, l'influence de l'Union Européenne. Enfin, elle décrit les changements apportés par les gouvernements et le contenu des réformes en tant que réponses à la crise.

L'argument principal de cette thèse contredit l'étude de Lowi selon laquelle il affirme que les politiques déterminent la politique. L'étude de cette recherche montre que la crise affecte le processus de négociation de la réforme du marché du travail, qui est réalisée selon les intérêts matériels des acteurs, leurs orientations, et les intérêts de leurs électeurs. Tout cela dépend principalement de facteurs exogènes qui modifient le

processus politique et expliquent le changement des politiques compatibles avec la gouvernance économique.

La thèse contredit l'attention portée aux approches théoriques qui donnent aux institutions un rôle dominant dans l'explication des politiques et qui mettent l'accent sur un point de vue historique au sein de chaque pays. Bien que les institutions nationales définissent la portée de la performance des gouvernements, mon argumentation vise à prouver que la crise a interrompu le processus politique et que c'est elle qui détermine le policy making en agissant comme un élément influant dans la relation entre le gouvernement, le patronat et les syndicats. Bien que l'économie internationale et les institutions européennes imposent des recommandations aux gouvernements, elles ne déterminent pas pleinement les paramètres des politiques. Au contraire, ces politiques dépendent de l'alternance du cycle économique, du cycle électoral et des intérêts de chacun des acteurs. De ce fait, les gouvernements font face à la difficulté de concilier leur action dans le processus de négociation et les acteurs nationaux, les conditions économiques internationales et le diktat de l'Union Européenne. Les arguments avancés par chacun des acteurs politiques coïncident avec les circonstances qui se confrontent aux intérêts, au cycle économique et aux échéances liées au changement de gouvernement. Tout ce cadre affecte le policy making.

D'un point de vue empirique, cette thèse fournit des résultats de recherche, dans un domaine important des sciences politiques; bien qu'il en existe d'autres études, elles n'ont pas été développées ou conçues à partir des études approfondies dans la perspective d'un processus des politiques de l'emploi dans un contexte de crise. En particulier, dans la sélection du cas de l'Espagne et de l'Italie, les conditions ont été traitées à travers l'adoption d'une politique par rapport à l'autre. En ce sens, l'Espagne et l'Italie ont été face au dilemme de leur action politique entre, d'une part, les syndicats et le patronat, et, d'autre part, les recommandations de l'Union Européenne, ce qui a conduit à une réforme du marché du travail davantage marquée par le contexte politique, une réforme qui est le résultat d'un changement d'époque plutôt que par la crise elle-même.

La justification empirique des cas sélectionnés impliquent principalement l'existence d'une crise financière et économique et le changement d'époque qui contribuent à

l'évolution des politiques publiques motivées par ces derniers. La conséquence est que, l'Espagne et l'Italie, dans la logique de la gouvernance européenne et de l'adaptabilité à l'influence des marchés, ont lancé un processus d'élaboration et de conception de la loi de réforme de marché du travail, avec une série de changements qui sont au cœur du débat politique et social, par son contenu et par les politiques qui en découlent et qui peuvent favoriser les perspectives de croissance. Toutefois, dans le processus politique, entre le gouvernement et les partenaires sociaux, bien que les deux pays ne soient pas parvenus à un accord, la loi a été approuvée par décret. En conséquence, la période d'étude est d'une grande importance, en tant qu'illustration du passage d'une époque à une autre, ouvrant la voie à une nouvelle ère, marquée par une nouvelle façon de faire de la politique et par la formation de nouvelles politiques publiques.

Cette thèse considère la crise financière - économique au sens large - et par la suite la crise de l'emploi comme un élément d'analyse faisant référence à l'étude du processus politique à l'œuvre entre le gouvernement et les partenaires sociaux, afin de négocier la réforme du marché du travail par le biais d'un processus de dialogue social. Le choix de cette approche est justifié par le fait de savoir quels sont les facteurs qui influencent le processus politique en période d'incertitude et comment ils affectent l'action des acteurs politiques.

L'adoption de cette approche est justifiée par le fait qu'elle porte sur la façon dont la crise affecte le processus d'élaboration des politiques publiques ; alors que la politique détermine les politiques publiques dans une époque de changement, se référant aux politiques de l'emploi, donc, l'étude de ces politiques est plus pertinente en période d'incertitude. Dans ce contexte de changements, le rôle des acteurs est apparu important, en particulier celui du gouvernement en tant qu'acteur central dans le jeu de pouvoir, ainsi que celui du patronat et des syndicats, et les relations avec l'Union Européenne.

Ensuite, nous avons choisi de mener une recherche qualitative sur la base d'une étude de cas comparatif portant sur l'Espagne et l'Italie, que facilite le plan de la recherche. En raison de leur similitude de résultats concernant le processus politique de la réforme du marché du travail et de leur logique de concordance de variables explicatives, les deux pays ont des ressemblances par les éléments qui déterminent la construction de politique

d'emploi, et explique aussi la correspondance avec la réforme des retraites dans son interaction au sein d'un processus conditionné par la crise. Choisir cette voie nous a permis d'analyser en profondeur l'impact de la crise et ses contraintes dans le processus politique de réforme du marché du travail.

Le résultat est que la crise économique et financière a eu un impact sur le processus politique dans la formation des politiques de l'emploi, à la fois pour le gouvernement socialiste et pour le gouvernement de techniciens, générant une instabilité politique et réalisant la formation et la mise en œuvre des politiques cohérentes avec leurs idéologies. Les deux gouvernements de l'Espagne et de l'Italie, optent pour la formation de politiques d'ajustement, la mise en œuvre de programmes de réforme et l'équilibre de leurs comptes publics, ce qui a affecté les piliers fondamentaux de l'État providence. Un changement de politiques répondant à une crise s'inscrit à un changement d'époque.

Les arguments empiriques développés dans cette recherche expliquent l'influence de la crise dans le policy making et les résultats obtenus du processus politique dans un contexte de crise. Tout d'abord, cet argument contredit ceux qui croient que les politiques publiques déterminent la politique, en particulier, dans les périodes d'urgence économique au niveau européen et au niveau national, bien qu'il y ait une préférence pour le dialogue social pour conduire la réforme du marché. Le développement d'accords politiques a échoué du fait des différences politiques agissant comme résistances et conditionnant l'élaboration des politiques. En second lieu, la thèse souligne que dans un contexte de crise, les marchés financiers font pression sur l'Union Européenne. A son tour elle exerce une forte pression sur les Etats pour qu'ils réalisent une série de réformes en conformité avec la gouvernance économique européenne. Ainsi, cette situation laisse une marge de manœuvre politique limitée dans le processus de négociation entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

La thèse met également en évidence un certain nombre de variables explicatives qui font partie des facteurs qui influencent le processus politique en période d'incertitude. L'un des facteurs les plus importants dans le processus de négociation a été une correspondance avec l'idéologie du gouvernement. Ceci faisait le cadre du jeu de pouvoir entre les diverses forces nationales et celles qui venaient de l'extérieur essayant de se

substituer à l'Etat dans le but de conditionner et d'imposer la formation des politiques publiques de nature économique. Les résultats de cette recherche indiquent que dans cette lutte idéologique, les gouvernements d'idéologie de gauche ont davantage résisté à la réalisation des changements dans les politiques qui reposent sur les tendances à des préférences économiques. Toutefois, la situation d'urgence économique a influencé de manière significative ce processus, en faisant avancer dans un premier temps les réformes qui répondent à la gouvernance économique.

Cette recherche préconise une approche différente des précédentes études. La situation d'urgence économique et la pression externe ont agi comme conditionnements idéologiques sur le gouvernement de gauche et dans son action sur le processus de la formation des politiques publiques. En outre, il est démontré que la crise a limité politiquement les forces nationales qui cherchent à défendre les politiques sociales et l'utilisation de leurs ressources comme réponses aux politiques d'ajustement. L'ampleur de la crise et les excès de l'utilisation du pouvoir des institutions de l'Union Européenne vers les pays en crise ont conditionné également le gouvernement de techniciens, comme l'a démontré le cas de l'Italie.

Les processus politiques en Espagne et en Italie ont subi la même origine de la crise financière et économique, dans lesquelles ont été appliqués des instruments juridiques identiques pour faire pression sur les gouvernements afin de mettre en œuvre un changement de politiques. Cependant, à partir de l'étude comparative des deux pays, cela laisse constater que bien que le processus politique soit différent, par leur façon de faire de la politique, par leur histoire et par leur culture, les résultats du processus restent les mêmes. Par exemple, le résultat final reste le même dans chacune des réformes effectuées, à savoir la réforme des retraites et la réforme du marché du travail. De plus, dans le processus politique de la réforme des retraites, il n'y a pas eu une forte résistance de la part des partenaires sociaux, comme celle qui était exercée dans la réforme du marché du travail. En outre, le résultat final n'a pas eu une correspondance avec celui prévu par l'Union Européenne, ni avec celui attendu par les partenaires sociaux en Espagne et en Italie.

Pour conclure, ce sont les conditions économiques et électorales ainsi que les ressources et capacités techniques de chacun des partenaires sociaux qui déterminent le contexte des décisions en vue de la formation d'une politique publique en période d'incertitude. La crise agit comme un miroir déformant dans un processus qui révèle la marge de manœuvre politique exercée par les gouvernements, les syndicats et le patronat, délimitant la frontière entre la politique et la technique dans l'élaboration des politiques.

**Mots - clés:** Les politiques - la politique - crises - réforme de travail - *Policy making*

## ABSTRACT

### **The formation of employment policies in a context of crisis: a comparative analysis of Spain and Italy**

The thesis describes and explains the formation of employment policies in a comparative study between Spain and Italy since the 2008 crisis, especially the *policy making* during the governments of José Luis Rodríguez Zapatero (second term) and Mario Monti, in the period between 2008 and 2013. In that period, the employment policies in Spain and Italy had been made in the central axis of a series of reforms implemented to deal with the financial and economic crisis that emerged in the United States in 2007.

The aim of the research is the impact of the financial and economic crisis in the political process of the Reform of the Labour Market; that is to say, how the crisis affects the process of negotiation among the various political actors, - the government, businessmen and trade unions - the formation of employment policies and its relation with the reform of the pensions for being interconnected with the political process. More specifically, this thesis aims at answering three general questions. Firstly, it presents the dimension of the crisis and the political action of the Spanish and Italian government in the labour market, before and during the crisis and how they affect the employment in a context of European governance. Secondly, it tries to explain in terms of the material interests all the actors that participated in the political process, their ideology, their resources and the influence of the European Union. Lastly, it describes the changes made by the governments and the content of the reforms as answers to the crisis.

The central argument of this thesis is that the crisis affects the process of negotiation of the reform of the labor Market made according to the material interests of the political actors, their political preferences, and the interest of those they represent. These depend mainly on the exogenous factors that modify the political process and explain the change in policies according to the economic governance.

The thesis refutes the attention, in this case, the studies of those approaches that attribute the institutions a dominant role in the explanation of the policies, and emphasize

the historical sequences in each country. Although the domestic institutions delimit the scope of the performance of the governments, my argument is that the crisis interrupts the political process and determines the *policy making* when it acts as an influential element in the relation among the government, trade unions and business associations. Even though the international economy and the European institutions make recommendations to the governments, they do not fully determine the configurations of the policies that depend on the alternation of the economic cycle, the electoral cycle and the interests of each of the political actors. In this way, the governments face the dilemma between the political action in the process of negotiation with the domestic actors, with the international economic conditions and the *diktat* of the European Union. The arguments that each of the political actors put forward coincide with the circumstances they must face, the interests, the economic cycle and the closeness of the change of government that are part of the impact on the *policy making*.

From the empirical point of view, this thesis provides the results of a research in an important area of the political sciences. Although there are some others, there have not been developed or conceived in deep studies from the perspective of the political process about the employment policies in a context of crisis; especially in the selection of cases of Spain and Italy, the political constraints in the adoption of a specific policy with respect to one another are addressed. In that sense, Spain and Italy faced the dilemma of their political action between trade unions and business associations on one side, and the recommendations of the European Union on the other side, that led to a Reform of the Labour Market defined more by the political context, as a consequence of a change of time, than by the crisis itself.

The empirical justification of the selected cases involved mainly that the existence of a financial and economic crisis and a change of time contribute to the change of public policies driven by these cases. As a result, Spain and Italy in that logic of the European governance and adaptability and because of the influence of the markets, initiate a process of reformulation in the design of law of the Reform of the Labour Market with a series of changes that are in the center of the political and social debate, because of their content and their resulting policies that may favour the growth perspective. However, in the political process between the government and the social interlocutors, which did not



reach an agreement, the law by decree is passed in both countries. In consequence, the period of study is of high importance for being considered the passage window from one time to another initiating a new period with a new way of politics and with the creation of new public policies.

In this thesis, we have considered the financial crisis - economic in a broad sense - and the subsequent employment crisis in an analysis that refers to the study of the political process developed between the government and the social interlocutors, with the aim of negotiating the Reform of the Labour Market through the social dialogue. The selection of this perspective is justified by the fact that one of the most important aspects is knowing which are the factors that influence in the political process in times of uncertainty, and how they affect the political actors in their action?

The adoption of this modality is justified by the fact that it examines how the crisis affects the process of making public policies. It also examines if the politics determines the public policies in a time of changes, referring to the employment policies, where such public policies are more relevant in times of uncertainty. In this context of changes, the thesis has considered the role of the political actors as a very important factor, mainly the role of the government as a central actor in the power game, together with the trade unions, the businesspersons' confederations and their relation to the EU.

Subsequently, we will carry out a qualitative research with a comparative case study that facilitates the research design because of its similarity in the result of the political process of the Reform of the Labour Market in Spain and Italy in the logic of the agreement that the explanatory variables present a similarity, considering the components that condition the construction of the employment policies in both countries; and in which the correspondence with the reform of the pensions is explained while interacting within a political process delimited by the crisis. Choosing this way gave us the opportunity to analyze in depth the impact of the crisis and its determinants in the political process of the Reform of the Labour Market.

The result was that the financial and economic crisis affected the political process in the creation of the employment policies, not only for the socialist government but also for the government of technicians, generating political instability and carrying out the

creation and implementation of policies according to their ideologies. Both governments, in Spain and Italy, chose the creation of adjustment policies, the implementation of reform programs and the balance of their public accounts, which affected the fundamental pillars of the Welfare State. A change of policies as an answer to a crisis restricted to a change of time.

The empirical arguments which have been developed in this research explain how the crisis has influenced in the *policy making* process and which were the results in the political process in a context of crisis. Firstly, this thesis contradicts those who consider that the public policies determine the politics, specifically, in times of economic emergencies, not only at the European level but also at the domestic level. Even though there was a political preference for the social dialogue to carry out the reform of the market, no convenient agreements were reached because of the political differences that acted as resistance and that conditioned the creation of policies. Secondly, the thesis shows that in a context of crisis the financial markets push the EU, which in turn exert firm pressure on the States so that these make a series of reforms appropriate for the European economic governance, leaving a limited margin of political maneuver in the process of negotiation of the policies between the government and the social parties.

The thesis has stressed a series of explanatory variables, which participate in those factors that affect in a political process in times of uncertainty. One of the most important factors in the process of negotiation correlates with the political ideology of the governments, as part of the power game of the different domestic forces and of those forces that come from outside which try to overwhelm the States with the aim of conditioning and imposing the creation of economic public policies. The results of this research indicate that in that ideological struggle the left wing governments have a higher resistance to make changes in the economic driven policies. However, the economic emergency has significantly influenced the political process, achieving progress in the reforms that correspond to the economic governance.

This research has upheld a different approach to the others. The economic emergency and the outside pressure have acted as an ideological determinant in the left wing government, and in its action in the political process for the creation of the public

policies. It has also politically limited the domestic forces in pursuit of defending the social politics and the use of those resources as answers to the adjustment policies. The extent of the crisis and the excessive use of the political power of the European Union institutions towards the countries in crisis have conditioned in the same way the government of technicians, as it happened in Italy.

The political processes in Spain and Italy suffered the same origin of the financial and economic crisis with the application of the same legal instruments as a pressure towards the governments so that they carry out a change in the policies. However, that political process was different in its way of doing politics because of its history and its culture, but the results of the political process in both countries were the same. As an example we could observe that the result was the same in each of the reforms carried out, both in the reform of the pensions and in the reform of the labour market. What is more, in the process of the reform of the pensions, there was no vigorous resistance to the social interlocutors. However, there was actually a reform of the labour market and it did not have the same expected result by the European Union or the one claimed by the social interlocutors from Spain and Italy.

Overall, the economic and electoral constraints, the political ideology, the resources and the technical capacities of each of the political actors of each of the political forces and the European Union comprise the context of the decisions for the creation of a public policy in times of uncertainty. The crisis acts as the distorting element of a political process that reveals the political margin of maneuver that the governments, the trade unions and the businessmen exert, and which delimit a frontier of dispute between the politics and the technique in the creation of policies.

**Key words:** policies - politics - crisis - reform - policy making

## INTRODUCCIÓN

### 1. Los objetivos y las preguntas de investigación

El propósito de ésta investigación es describir y explicar la formación de las políticas de empleo en España y en Italia a partir de la crisis de 2008; especialmente el *policy making* durante el segundo gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, el período que abarca desde el 2008 hasta el 2011; y en el gobierno de Mario Monti, el período que comprende los años 2011-2013, más precisamente, desde el 16 de noviembre de 2011 hasta el 28 de abril de 2013. En ese período, las políticas de empleo de España e Italia se constituyeron en el eje central de una serie de reformas implementadas para enfrentar la crisis financiera y económica, surgida en los Estados Unidos (EE.UU) en el año 2007.

El objeto de la investigación es estudiar la incidencia de la crisis financiera y económica en el proceso político de la Reforma del Mercado de Trabajo (RMT); es decir, como la crisis influye en el proceso de negociación entre los diversos actores políticos - gobierno, empresarios y sindicatos - para la formulación de las políticas de empleo, en relación a la reforma de las pensiones por su conectividad durante el desarrollo del proceso político. La investigación rechaza la teoría de Lowi (1972) en el cual se afirma que “las políticas determinan la política”. Más en concreto, esta tesis se propone responder a tres preguntas generales. En primer lugar, se expone la dimensión de la crisis y el accionar político de los gobiernos de España e Italia durante el proceso político para la RMT, a partir de la crisis y como afecta al empleo en un contexto de gobernanza europea. Seguidamente, se trata explicar en términos de los intereses materiales de todos los colectivos corporativos y actores que participaron en el proceso político, su ideología, sus recursos y la influencia de la UE. Por último, se describen los cambios que realizaron los gobiernos y el contenido de las reformas como respuestas a la crisis.

Desde este enfoque, se realiza el análisis en el *policy making* de la reforma del mercado de trabajo en tiempos de incertidumbre, que conllevan a un proceso político de aceleración en la búsqueda del bien común por su imperiosa necesidad de salir de la deficiente situación económica y financiera, ante el aumento constante de las personas que perdían su trabajo.

Si bien, esta investigación analiza el proceso político de las políticas de empleo en España y en Italia, se hace referencia a períodos precedentes; principalmente en Italia, para observar como la crisis afecta el proceso político en la negociación entre el gobierno y los interlocutores sociales que participaron de la RMT, por un lado; y la gobernabilidad política de los gobiernos a raíz de no encontrar una pronta salida a la crisis económica. Así, aparecen los primeros efectos negativos en la economías de la Unión Europea (UE), en el cual "las consecuencias de la globalización contribuyen claramente a aumentar las restricciones impuestas a la democracia, un sistema que encuentra dificultades para desarrollarse a un nivel supranacional" (Crouch, 2004: 59).

De hecho, la investigación señala en un primer tiempo los efectos de la crisis financiera y económica en un contexto de globalización y la hostilidad de las élites económicas hacia los trabajadores. Seguidamente, la influencia macroeconómica y jurídica para comprender el desarrollo del proceso de negociación política de las políticas laborales en detrimento de los trabajadores, con un aumento de poder de los empresarios y un rol dominante de la UE ocasionada por las limitaciones presupuestarias y financieras en un contexto de gobernanza económica. Por último, el estudio señala cómo la crisis económica fue acompañada de una perjudicial inestabilidad política en el proceso de diálogo entre el gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales; que en consecuencia del resultado de ese proceso político, la RMT ha generado una tendencia de orientación más económica que social.

En torno a éstas preguntas generales se articulan una serie de preguntas más específicas que se agrupan en torno a éstos tres temas. En primer lugar, la crisis financiera y económica se asocia como el principal factor que incide en el proceso político; por ende, la crisis genera una oportunidad política para realizar un cambio en las políticas públicas: ¿Cuáles son los factores que han influenciado en el proceso político que han conducido a la RMT? ¿En qué modo la crisis ha influenciado en el desarrollo del proceso político? ¿Cuál ha sido el proceso político en relación a la UE? ¿Cuáles han sido los pilares principales de la negociación entre los gobiernos de España e Italia con la UE? ¿Cuál era el contexto político y económico durante la negociación? ¿Cuáles han sido las propuestas de la UE? ¿Por qué se ha decidido RMT? ¿Cuáles han sido las premisas por la cual la RMT está considerada en la agenda de la UE? ¿Qué Organismos Internacionales

(OI) han sugerido recomendaciones sobre la RMT? ¿Por qué se produce un cambio de políticas en el empleo?

En segundo lugar, el *policy making* tiene como objeto el estudio de aquello que los gobiernos hacen o no hacen, sus procesos y sus interacciones entre múltiples actores, privados y públicos, colectivos e individuales, domésticos e internacionales, a través de los cuáles persiguen soluciones a los problemas de relevancia colectivas; es decir, que el estudio del *policy making* presta atención a la dinámica procesual de los fenómenos políticos; por tanto, se estudia la política en acción: ¿Cuáles son los actores que han participado en el proceso político de la RMT? ¿Por qué se realiza una RMT? ¿Cuándo se inicia el proceso político? ¿Cómo ha sido el proceso de negociación? ¿Cuál es el motivo principal para el cambio de políticas? ¿Cuál es el rol del gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales al inicio de la crisis? ¿Cómo es la relación entre gobierno, sindicatos y las asociaciones empresariales? ¿Cuáles son los argumentos principales de cada uno de los actores políticos que participaron en la RMT? ¿Cuáles son los actores políticos que tienen un rol mayormente influyente?

Un último conjunto de preguntas hace referencia al resultado del proceso político y los principales cambios en la RMT. Los gobiernos realizan cambios en las políticas públicas como resultados de su accionar político en contextos institucionales que a veces le son adversos y reciben legados del pasado que los obligan a actuar en situaciones difíciles de resolver: ¿Cuáles son las premisas iniciales? ¿Cuáles son los principales cambios de la RMT? ¿Quiénes han sido beneficiados de esos cambios? ¿Cuáles son los beneficios para el gobierno? ¿Qué cosa significa la RMT en términos económicos y políticos? ¿Cómo intervinieron los aspectos técnicos en el proceso de formulación? ¿Cuáles son los aspectos importantes de la reforma? ¿Cuál es la influencia y los efectos de esa reforma sobre la política del gobierno?

## **2. Argumento del trabajo final**

En esta tesis me propongo demostrar dos cosas. En primer lugar señalaré a la crisis como un factor endógeno que genera un cambio en las políticas públicas; a la vez, como

un elemento de oportunidad de hacer política a favor de determinados actores y en detrimento de otros, más allá de la ideología del partido gobernante. En segundo lugar, me propongo también demostrar cómo la crisis modifica el proceso político del *policy making* en un contexto de cambios de época. El argumento principal de esta tesis es que la crisis influye en el proceso de negociación de la RMT, en el cual se realiza acorde a los intereses materiales de los actores políticos, sus preferencias políticas, y el interés de sus representados, dependen principalmente de factores exógenos que modifican el proceso político y explican el cambio de políticas acordes a la gobernanza económica.

La tesis objeta la atención en este caso los estudios de aquellos enfoques que conceden a las instituciones un rol dominante en la explicación de las políticas y que enfatizan las secuencias históricas dentro de cada país. Aunque las instituciones domésticas delimitan el alcance de desempeño de los gobiernos, mi argumento es que la crisis interrumpe el *policy making* y determina la formación de las políticas públicas, al actuar como un elemento influyente en el proceso político entre el gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales. Si bien, la economía internacional y las instituciones europeas dictan recomendaciones a los gobiernos, no determinan totalmente la configuración de las políticas, que dependen de la alternancia del ciclo económico, el ciclo electoral y los intereses de cada uno de los actores políticos. De esta manera, los gobiernos enfrentan la disyuntiva entre el accionar en el proceso de negociación con los sindicatos y las asociaciones empresariales, con las condiciones económicas internacionales y el *diktat* de la UE. Los argumentos que realizan cada uno de los actores políticos están conformes a las circunstancias que deben enfrentar, los intereses, el ciclo económico y la cercanía del cambio de gobierno que forman parte en la incidencia del *policy making*.

Por tanto, el objetivo de esta tesis es analizar si la crisis influye en el *policy making*, teniendo en cuenta los intereses y la negociación entre el gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales; las recomendaciones de la UE, las sugerencias de otros actores internacionales y las condiciones financieras y económicas en las que se desarrolla el proceso político. Realizar cambios en las políticas de empleo en un contexto de crisis es poner en marcha un proceso político. Esta tesis mantiene que la crisis actúa como un elemento de oportunidad política para realizar cambios en las políticas de

empleo, incidiendo directamente en el proceso político en los gobiernos de España e Italia y su interacción con los interlocutores sociales, guiados por sus intereses políticos y económicos. Ambos países enfrentan el dilema de su acción política entre los sindicatos y las asociaciones empresariales y las recomendaciones de la UE que los llevaron a realizar una RMT, signada más por el contexto político, como consecuencia de un cambio de época que por la crisis misma.

### 3. Preeminencia del estudio

La RMT de España está constituida por el Real Decreto-Ley 10/2010 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral<sup>1</sup>; a su vez, la reforma laboral de Italia de 2012, fue titulada como: “el proyecto de ley que contiene disposiciones en materia del mercado de trabajo en una perspectiva de crecimiento”. Ambas leyes fueron concebidas y elaboradas en un contexto de crisis, que implicó en el proceso político un cambio de autoridades en el poder que estuvieran próximos a los criterios de la gobernanza económica.

El proceso político de las políticas de empleo compone el desafío político más importante que debieron afrontar los Estados de bienestar, principalmente en España y en Italia. Además, en ese proceso político se incluyeron la realización de una serie de reformas que fueron propuestas desde las instituciones europeas y expandidas al resto de los países en crisis. En el caso de Italia, las políticas de empleo adquieren una dimensión política de fuerte connotación legal, expresada en su Constitución donde señala los principios fundamentales en el artículo número 1, y dice lo siguiente: “*Italia es una República democrática, fundada sobre el trabajo*”, que relacionada con el concepto de gobernanza, se circunscribe dentro de los cuatro objetivos estratégicos, como menciona el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001); estos son:

- Promover nuevas formas de gobernanza europea.
- Estabilizar nuestro continente y fortalecer la voz de Europa en el mundo.

---

<sup>1</sup> Documento, (2010), Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de Junio que dispone de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9542](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9542).



- Crear una nueva agenda económica y social.
- Mejorar la calidad de vida para todos.

Gobernanza y reforma del mercado laboral están íntimamente unidas como forma de promover la coherencia y la cooperación en una Europa “en red”, “acentuándose cada vez más la interdependencia generada por la Unión Europea y Monetaria (UEM), que implica la necesidad de una mayor convergencia de las políticas nacionales y/o regionales, incluso en ámbitos donde las competencias comunitarias son muy limitadas”.

Las políticas de empleo son unos de los pilares básicos de las políticas económicas de la UE y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Las mismas han tenido una orientación hacia la flexibilidad del trabajo eliminando las rigideces del mercado laboral. Uno de los aspectos novedosos del diseño de esta investigación es tratar de combinar el proceso político de las políticas de empleo con los intereses de cada uno de los actores políticos, enmarcados en un contexto de crisis, para explicar por qué los gobiernos se inclinan por determinadas políticas que favorecen a unos en detrimento de otros. El proceso de formulación de las políticas de empleo en España e Italia constituyen, además, un ejemplo de cómo los gobiernos en situaciones complejas adoptan políticas con una postura que tiende más a una respuesta política del contexto, mediante argumentos y evidencias con el fin de conservar el poder o no sufrir un deterioro en el gobierno. El tratamiento que la tesis hace de este tema enlaza la argumentación de los actores políticos sobre las políticas de empleo y la denominada crisis financiera y económica.

Desde el punto de vista sustantivo, la investigación es relevante por una razón adicional. En el momento que España ingresa a la Comunidad Económica Europea (CEE) en el año 1986 y la firma del Tratado de Maastricht; a partir de los años noventa, Italia particularmente, y los países del norte de la UE especialmente, han puesto en marcha una serie de reformas tendientes hacia una flexibilización del mercado laboral, conjuntamente con una reforma de las pensiones con el objeto de lograr una europeización de las políticas públicas. En algunos casos, las reformas se han realizado en contextos de estabilidad política y económica. En este caso, las reformas se hacen en un contexto de crisis que modifican la relación entre *la policy* y *las policies*. Las consecuencias de esta diferencia contextual han sido muy importantes. En ese sentido, esta investigación

contribuye al debate de las ciencias políticas en torno a la formulación de las políticas de empleo, vinculadas a los intereses de los actores nacionales e internacionales y al debate sobre si la política es determinante para las políticas públicas.

En prospectiva, el desarrollo del proceso político constituye un factor condicionante para la formación de una política pública; cuyo valor político, económico y social es creciente. El proceso del *policy*, entendido como la dimensión dinámica de las políticas públicas, las políticas de empleo no solo seguirán siendo relevantes para los actores políticos, sino que influenciarán en aumento progresivo la dinámica de acción política y el modo de relación que tienen entre ellos, para adaptarse a los cambios de las políticas públicas. La crisis financiera y económica impacta directamente en el cambio de las políticas públicas, generando la oportunidad de hacer política y justificar con argumentos que esas son las políticas adecuadas y no otras. Por ende, el debate que se genera en torno a ese cambio trae aparejada la flexibilidad en la reforma del mercado laboral, que parece un término más favorable a los empresarios que a los trabajadores. En ese entorno, los sindicatos tienen el rol específico de defender los intereses de los trabajadores, en un mundo más contextualizado por el cambio de época que por la crisis misma, como consecuencia del avance inexorable de la globalización económica. La política que decide el gobierno para implementar en su modo de accionar, principalmente como actor central, en la formación de las políticas públicas responda a este desafío, afecta no solo su relación con las partes sociales y demás actores internacionales, sino que también afecta el resultado en la elaboración de las políticas de empleo.

Desde el punto de vista empírico, esta tesis aporta resultados de una investigación en un área importante de las ciencias políticas, que si bien existen otras, no han sido desarrolladas o concebidas con estudios profundos desde la visión del proceso político de las políticas de empleo en un contexto de crisis; especialmente en un análisis comparativo entre España e Italia, donde se abordan los condicionamientos políticos para la formación de una determinada política con respecto a otra.

El estudio de la RMT ha sido abordada desde la sociología del trabajo, los factores económicos, los contenidos jurídicos de la reforma, pero no realizaron en detalle estudios comparados del *policy making* de la RMT de Rodríguez Zapatero de 2010 (España) y de

Monti (Italia) de 2012. A pesar de ello, se pueden encontrar trabajos que a priori han estudiado la temática pero con un enfoque de análisis económico o sociológico más que político. La observación que hace esta investigación enlaza fundamentalmente con “la corriente del análisis de las políticas públicas”<sup>2</sup> que señalan los contenidos, *outputs* y los determinantes de las políticas públicas, y el enfoque del “incrementalismo” al rechazar “los modelos racionales”. Al mismo tiempo, rechaza el determinismo institucional al considerar que desde “el surgimiento del enfoque de las políticas públicas marca el desprendimiento de la tradicional concentración en las instituciones para transitar al estudio del ‘sistema político’ como un todo o el proceso de las políticas” (Parsons, 2007).

De esta manera, esta tesis contribuye al análisis de las políticas públicas aportando una perspectiva innovadora, que sitúa al ‘proceso político’ de las políticas de empleo condicionadas a factores endógenos como exógenos, y al modo de relacionarse entre los actores políticos en defensa de sus intereses con la utilización de fuertes argumentos para justificar la reforma sobre el mercado de trabajo.

#### **4. La justificación de los casos**

He considerado que los casos de España y de Italia son particularmente adecuados para responder a la pregunta de investigación de esta tesis. La selección de los casos de estudio se realizó con el objetivo de cumplir una serie de criterios. En primer lugar, Italia ha sido considerado un país con un mercado laboral rígido; por tanto, los gobiernos de Berlusconi y Monti tenían la necesidad de realizar reformas tendientes a una mayor flexibilización en el mercado laboral, pero mediante un proceso político que implique un diálogo social con los sindicatos y los empresarios, ante la incertidumbre que imperaba en ese período de crisis, a modo de evitar una desestabilización política que pueda propagarse a toda Europa. En segundo lugar, el evento más importante del mercado de trabajo en Italia está basado en la continuidad del *policy making* a partir de la segunda mitad de los años ’90, en el cual se producen grandes cambios; en consecuencia, grandes reformas. Como corolario de la crisis que impera en Europa, y especialmente en los

---

<sup>2</sup> Véase los estudios de Lowi (1999), Dye (1989), Subirats (1989), Aguilar Villanueva (2007).

países mediterráneos, los gobiernos deben afrontar y realizar reformas bajo los criterios de la Unión Europea.

La percepción de los actores políticos sobre la RMT fue distinta según sus objetivos e intereses que perseguían: los gobiernos como actores centrales, tuvieron una posición inicialmente firme sobre la RMT; al mismo tiempo, condicionados por el accionar político de los sindicatos, situándose en una posición más próxima e intermedia entre las organizaciones empresariales y el *Diktat* de la UE. Asimismo, los gobiernos estaban en la búsqueda de un ordenamiento del balance presupuestario y de realizar reformas políticas que pudieran atraer a los inversionistas internacionales. Estos hechos fueron considerados importantes a la hora de determinar el poder explicativo relativo a algunas hipótesis políticas. Mientras que España tiene incorporada en la práctica una dinámica política por medio del diálogo social para la formación de las políticas; en Italia, el *policy making* y las reformas se han realizado siempre en períodos de emergencias económicas y políticas. Estas dimensiones corresponden a las variables principales en la explicación de la formación de las políticas de empleo, puesto que significa dinamizar la acción política de los actores políticos domésticos e internacionales y el poder de influencia de cada uno de ellos.

Otras variables explicativas y que influenciaron en la formación de las políticas de empleo están referidas a la ideología, la cercanía a las elecciones, los recursos técnicos y económicos, la *path dependency* y la influencia de la UE, que conforman el espectro del desempleo como un problema político. Los procesos políticos desarrollados son diferentes de un país a otro y de un período a otro, por estar signados a un cambio de época. El estudio del proceso político de la RMT en España y en Italia tiene conectividad al proceso de reforma de las pensiones; y en ese sentido, se hace referencia permanente a las pensiones para comprender el grado de conectividad política que existe entre la RMT y la reforma de las pensiones.

En el caso de España, el gobierno de Zapatero tiene relación por el cambio de Ministros de Trabajo que diferencia un antes y un después en el proceso político en cuanto a la realización del diálogo social. En el caso de Italia, la investigación abarca el periodo del gobierno de Mario Monti, entre los años 2011 y 2013, pero se hace referencia

a los gobiernos anteriores de Silvio Berlusconi, las leyes de Tiziano Treu<sup>3</sup> de 1993/94 y la ley de Marco Biagi<sup>4</sup> 2001/02. Si bien, la tesis culmina con el gobierno de Monti de 2013, el eje del debate en las ciencias sociales sobre las RMT continúa en el centro por su imperiosa necesidad de salir de la crisis.

La justificación empírica de los casos seleccionados, implican fundamentalmente que la existencia de una crisis financiera y económica y el cambio de época contribuyen al cambio de políticas públicas motivadas por los mismos. Como resultado, España e Italia, en esa lógica de la gobernanza europea y de adaptabilidad por la influencia de los mercados formulan el diseño de ley de la RMT, con una serie de cambios que están en el centro del debate político y social por su contenido y sus consiguientes políticas que puedan favorecer a la perspectiva del crecimiento. Sin embargo, en el proceso político entre el gobierno y los interlocutores sociales - a pesar de no llegar a un acuerdo - se aprueba en ambos países la ley por decreto. En consecuencia, el período de estudio reviste de alta importancia, por ser considerado la ventana del pasaje de una época a otra, dando inicio a una nueva época, con una nueva forma de hacer política y con la formación de nuevas políticas públicas.

Italia, había realizado muchas reformas de pensiones importantes que lograron estabilizar previamente el sistema. Si bien, la reforma de las pensiones, en particular la cuestión de las pensiones de ancianidad; y luego otros aspectos como son la igualdad de edad de las mujeres en el sistema del sector privado con el sector público, y su igualdad con la edad de los hombres; se efectuaron en derivación de una sentencia de la Corte del Tribunal de Justicia (CTJ) de la UE. Esto tiene su justificación puesto que consideraban discriminatoria la edad diferenciada en el sector público para las mujeres y para los hombres; ya que los hombres iban a pensión a los 65 años y las mujeres a los 60 años.

---

<sup>3</sup> Tiziano Treu ha ejercido como Ministro de Trabajo en Italia desde el 17 de enero del 1995 hasta el 21 de octubre del 1998 y ha introducido una serie de reformas laborales conocidas como el “Paquete Treu”, en el cual se resalta el trabajo interino que como consecuencia ha generado precariedad en Italia. Tanto el “Paquete Treu” como “la ley de Marco Biagi” son, en retrospectiva manifestaciones de una compleja etapa de transición en la que, inevitablemente convergen y se entrelazan -como sucede en cada proceso de reforma de cierta importancia- líneas de política legislativa, culturas políticas y tradiciones jurídicas muy diversas entre ellas, y en algunos casos, incluso poco o nada conciliables.

<sup>4</sup> Introduce una serie de reformas laborales que a raíz de la misma fue asesinado por los cambios realizados en cuanto al estatuto de los trabajadores, y el trabajo a tiempo determinado, con una tendencia a mayor flexibilidad en detrimento de los trabajadores. La misma ya había sido introducida en el “Paquete Treu”.

Esta política tiene su correspondencia en mantener el equilibrio financiero de los diferentes sistemas públicos de seguridad social. De este modo, los países de la UE aumentan la edad de jubilación, que países Francia o España realizaron directamente esas reformas sin que cause un problema político; a la inversa de Italia y Grecia, que se transformó en eje de fuertes debates. Con respecto a la RMT, países como España, Grecia e Italia, debieron afrontar enérgicos debates entre el gobierno y los interlocutores sociales.

Precisamente, la sentencia de la CTJ de la UE con potestad de discernir que es discriminatorio y que no es discriminatorio, obliga a Italia a corregirlo, pero solamente fue realizado en el sector público. Entonces, el gobierno de Berlusconi, en el año 2010 equipara la edad de jubilación para las mujeres en el sector público a aquella de los hombres, pero quedan fuera de la equiparación la edad de las mujeres en el sector privado. Sin embargo, la CE sigue pidiendo la equiparación de edad para la jubilación de las mujeres en el sector privado a aquella de los hombres; es decir, los 65 años para los hombres y de las mujeres tanto para el sector público como el privado. Anteriormente, la edad de jubilación para las mujeres era de 60 años, tanto en el sector público como en el privado. En consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, el gobierno de Berlusconi (2010) instala la jubilación en las mujeres del sector público a la edad de 65 años; sin embargo, las mujeres en el sector privado permanecen a la edad de 60 años.

La comisión de la UE insiste en solicitar la equiparación de edad en las mujeres tanto del sector público como del sector privado; es decir, esto implica la realización de una reforma de las pensiones de ancianidad. Este pensamiento europeo concerniente a la seguridad social, se relaciona a tres grandes problemas: 1) el envejecimiento demográfico, según la realidad de cada país; 2) los cambios realizados en el mercado de trabajo, donde los países que se encuentran en crisis tienen una alta tasa de desempleo; 3) la baja tasa de natalidad, que se presenta de manera distinta en cada uno de los países. De esta manera, el Comité Económico y Social Europeo anuncia la necesidad de un diálogo

social con los Estados miembros de la UE, para que asuman el compromiso político con la finalidad de hacer frente a los desafíos que implican las reformas<sup>5</sup>.

La crisis financiera y económica, y especialmente la crisis del empleo, inducen que el tema de las pensiones y la alta tasa de desempleo se conviertan en un problema político, además de económico y social, en el cual se incluyeron por su relevancia en la agenda política del gobierno de Berlusconi y del gobierno de Monti.

A lo largo del estudio se puede observar como el gobierno de Berlusconi realiza sucesivas reformas, en el 2009, 2010 y especialmente en el 2011. En este último año, se efectúa con dos maniobras correctivas; una, en el mes de julio; y la otra, a partir del mes de agosto de 2011. La primera maniobra correctiva corresponde a la carta enviada por la Banca Central Europea (BCE)<sup>6</sup> al gobierno de Berlusconi, donde menciona que debe realizar una serie de reformas; entre ellas, la RMT. La otra maniobra correctiva importante recae al ámbito económico, que exige el compromiso de Italia en alcanzar un equilibrio presupuestario para el año 2014. Durante ese período, Italia, como otros países europeos estaba en su interior en un procedimiento de infracción por el excesivo déficit; por tanto, debía ajustarse a un plan de pagos para obtener el equilibrio en la balanza de pagos y realizar una serie de reformas.

Ante esta situación, Italia queda comprometida en el CE del mes de junio de 2011 en lograr un presupuesto equilibrado para el año 2014; por ende, se realiza una maniobra correctiva en las cuentas del mes de julio de 2011. Sin embargo, esto no es suficiente, y

---

<sup>5</sup> Véase Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, Bruselas 20 de abril de 2006 (SOC/234 – CESE 506/2006) en la siguiente página web: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2006.185.01.0037.01.SPA&toc=OJ:C:2006:185:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2006.185.01.0037.01.SPA&toc=OJ:C:2006:185:TOC)

<sup>6</sup> Véase el artículo de Mario Monti en el Corriere Della Sera sobre el alcalde extranjero (Il Podestà forastero: consultar en: [http://www.corriere.it/editoriali/11\\_agosto\\_07/monti-podesta\\_1a5c6670-c0c4-11e0-a989-def7adce857.shtml](http://www.corriere.it/editoriali/11_agosto_07/monti-podesta_1a5c6670-c0c4-11e0-a989-def7adce857.shtml)). Después de la carta de la BCE, en aquellos días de como comenta la carta de la BCE, escribe un artículo que es muy elocuente, por lo tanto, dice: “El Gobierno Berlusconi ha perdido toda credibilidad”. Esto es agosto del 2011, ha perdido toda credibilidad. Estamos en una situación en la cual Italia ha perdido soberanía, por tanto, si tenemos todavía un Gobierno y tenemos un parlamento, pero todo viene decidido a nivel supranacional in sustancia. De todos modos, el Gobierno no decide. Es porque se habla ya de Monti para suceder a Berlusconi, en consecuencia, el sustituto de Berlusconi. Sin embargo Berlusconi, en aquel nudo busca introducir medidas que permitan aliviar la situación económica y política. Por ese motivo se da todavía crédito al Gobierno por algunos meses. Posteriormente, en el mes de octubre, se pone de manifiesto que no está más en el grado de gobernar; tiene una mayoría dividida, PDL contra la Liga Norte, y PDL en su interior y Berlusconi con una línea política que está en conflicto en todos los frentes internos y externos. Este artículo es interesante para comprender el politics.

se desencadena una tempestad en el mes de agosto del mismo año, a raíz de las diferencias de las tasas de rendimiento, incluyendo el título de la deuda soberana a 10 años, BTP (*Buoni del Tesoro Poliennali*, Bonos del Tesoro), denominados el *Bund* para Alemania, que estuvo siempre por debajo de los 200 puntos; es decir, 2 puntos porcentuales menos con respecto al inicio del primer acuerdo de la entrada en vigor del euro a la UEM en 1999. Posteriormente, hay una diferencia de 400 puntos que explica en gran medida el surgimiento de la crisis económica, como efecto esencialmente de la incapacidad de Europa para responder a la crisis griega.

Por un año, Europa se encuentra en incertidumbre a causa de la crisis griega, donde el CE realizado en el mes de junio de 2011 no tomaba decisiones; por consiguiente, se desata una tempestad sobre los mercados internacionales, e Italia se ubica en la mitad del diferencial con respecto a Alemania, provocando una crisis que acosa a toda Europa.

La carta de la BCE<sup>7</sup> enviada a Italia se demanda varios aspectos. Entre ellos, se destacan la reforma de las pensiones y la RMT, que por su conectividad y la urgencia de realizar las reformas, implican que desde el punto de vista politológico resulta interesante el análisis de esa carta de la BCE; no únicamente por la inclusión de esos temas en la agenda del gobierno, sino que selecciona la alternativa específica en las intervenciones legislativas, donde articula lo que Italia no solo debe hacer, sino también que debe ocuparse de realizar las reformas acordes a las recomendaciones de la UE; es decir, agenda y *policy*. Así, Italia debe intervenir en determinadas cuestiones, que como afirma la teoría del *policy alternative* (Kingdon, 1984), a través de un decreto del mes de agosto y que fue aprobada por el parlamento en el mes de septiembre, en el cual se especifican las interposiciones técnicas de las intervenciones legislativas; que aparte de otras intervenciones, se hace mención a las reformas que deben realizarse en el mercado de trabajo y las pensiones.

Por otro lado, la UE recomienda alcanzar un equilibrio presupuestario para el año 2013; específicamente, deben anticipar el objetivo de equilibrio del presupuesto desde el

---

<sup>7</sup> La carta de la Banca Central Europea enviada a Berlusconi se puede leer en el Apéndice n° 5.



2004 al 2013. Entre Monti<sup>8</sup>, que no está de acuerdo con la posición del gobierno, se desencadena un conflicto con Berlusconi a causa de no responder a las demandas europeas; Italia emana un decreto en el mes de agosto que anticipa el balance presupuestario al 2013 e interviene sobre las pensiones y el mercado de trabajo. Consecuentemente, las pensiones son importantes puesto que existen las demandas desde el BCE que recomienda realizar una serie de reformas. Además, las pensiones revisten de importancia por su interconectividad con la RMT.

El diseño de las políticas públicas en ese contexto de crisis, no solo financiera y económica, sino también de crisis política, es de tal relevancia en Italia, y aún más profundo por el contexto de crisis europeo, que nos conlleva al estudio de este caso por ser representativo en responder las cuestiones centrales ante el problema que acontece.

La RMT fue diseñada específicamente como respuesta a la crisis, pero también fue diseñada como respuesta a las recomendaciones de la UE, enmarcados por un cambio de época, que conlleva a una coordinación de las políticas económicas de la UE y un relacionamiento con la gobernanza económica. Los resultados en materia política condujeron a una inestabilidad política, a cambios de gobiernos, a una mayor pérdida de poder de los sindicatos con la derivación de un aumento de poder para los empresarios, a un rol predominante de la UE y a un protagonismo técnico e influyente de la OCDE. El resultado de estas cuestiones técnicas fue una mayor flexibilidad en el mercado laboral y un aumento de la edad para la jubilación, siendo las cuestiones sobresalientes en el estudio de ésta investigación. A pesar de estas reformas, la tasa de desempleo en Italia no disminuyó, aun cuando se concibieron esos cambios y otros más en materia de reformas políticas.

---

<sup>8</sup> Mario Monti se desempeñó como Presidente del Consejo de Ministros de Italia, al mismo tiempo que desempeña el cargo de Ministro de Economía y Finanzas (2011-2013). Senador vitalicio de Italia (desde 2011), Comisario europeo de Mercado Interior (1995 – 1999), Comisario europeo de Competencia (1999 – 2004). Además, ha trabajado en grupos económicos importantes, ha colaborado en organismos internacionales y tiene una actividad académica y científica en el ámbito de las políticas económicas. Se debe destacar que en el año 2010 por encargo de la UE ha elaborado un Libro Blanco (Informe sobre el futuro del mercado único) que contiene medidas consideradas necesarias para la realización del mercado único europeo.

En el proceso de cambio, Italia es el país que más ha avanzado con respecto a los demás miembros de la UE sobre el tema de las pensiones; no obstante, está siempre en el eje de análisis las siguientes cuestiones: 1) la equiparación de edad de las mujeres en el sector privado a la edad de las mujeres en el sector público; 2) las pensiones de ancianidad; es decir, la posibilidad de ir en pensión antes de la edad establecida, una pensión legal fundada a través de ciertos mecanismos que han sido reforzados con el tiempo; simultáneamente se consideraba que no fuese todavía lo suficiente. En consecuencia, se desencadena efectivamente en el gobierno una gran división<sup>9</sup>.

Consecuentemente, la mayor parte del ajuste de las cuentas se hicieron en el año 2013; es decir, el gobierno siguiente debió asumir esas responsabilidades, puesto que el gobierno de Berlusconi no quería adjudicarse los costos políticos de tales reformas; en derivación de aquello que “los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1984: 2), por tanto, Italia pierde su credibilidad ante la UE, los inversores internacionales y las Organizaciones Internacionales al no realizar las reformas estructurales de las pensiones ni la reforma del mercado de trabajo.

En un inicio, ese contexto político y económico fue considerado solo un problema Italiano. Pero cuando se produce la quiebra del *Lehman Brothers Bank* comienza un período de crisis con deudas soberanas que trae como consecuencia la crisis financiera y económica, la consiguiente situación económica y política de Grecia, sumada a la incapacidad de la UE de dar respuestas a la eurozona. Todos estos acontecimientos indujeron al debilitamiento del Euro. Además, las tendencias políticas y económicas, y la dinámica de las políticas económicas de la eurozona están fuertemente interrelacionadas que implican la existencia de una gran interdependencia; por ejemplo, puede explicarse con el caso de Chipre, que al ser un país de características económicas no importantes con respecto a los demás miembros de la UE, afectó en gran medida la situación económica de la UE.

---

<sup>9</sup> La Liga Norte no vota a tiempo (la Liga Norte había hecho caer el primer Gobierno de Berlusconi en 1994) entonces, el maestro de la Fornero, Honorato Castellino, (profesor de economía en Torino) había hecho una propuesta, en la cual había trabajado también la Fornero (como su aliada), en la reforma de las pensiones que preveía muchos cambios, entre los cuales, cambios sobre las pensiones de ancianidad.

El liderazgo político y económico de Alemania en la UE la posiciona en su rol de actor central con un involucramiento político activo, porque sus Bancos son poderosos, al igual que los Bancos Franceses y Holandeses, - y obviamente - por estar operando desde hace tiempo en las instituciones financieras que están interrelacionadas en la UEM, e involucran a la BCE para tomar determinadas decisiones sobre el gobierno de Berlusconi. Si consideramos lo señalado por Grauwe (2011: 31), que plantea uno de los pasos importantes “hacia la unión política, es establecer algunas restricciones a las políticas económicas nacionales de los estados miembros de la Eurozona”.

Por tal razón, las dificultades políticas del gobierno de Berlusconi se convierten en un problema sistémico causando un ataque especulativo en Italia. Esta especulación, donde sus fundamentos son de naturaleza económica, tiene su origen en las fallas de su productividad y así correr el riesgo de entrar en *Default* impulsando a toda la UE por el grado de interdependencia de sus economías. En consecuencia, las decisiones políticas tomadas a nivel nacional repercuten en toda Europa, poniendo en evidencia el conflicto entre la democracia doméstica y la gobernanza económica.

Italia, resuelve por su cuenta tomar decisiones domésticas ignorando las sugerencias de la UE; siguiendo a Sharpf (2000), no hay una salida fácil al reducirse la capacidad de los Estados miembros para configurar el destino colectivo de sus ciudadanos por medio de sus propias políticas<sup>10</sup>; en ese sentido, en el contexto de la globalización y de la integración europea, los Estados nacionales no se encuentran en grado de adoptar políticas económicas libremente, pero las consecuencias de tomar decisiones diferentes a las propuestas por la UE, generan otras consecuencias desfavorables a los Estados nacionales.

Estos hechos desencadenan una crisis política con un cambio de gobierno. En reemplazo de Berlusconi asume Monti. Su asunción es acompañada por un equipo de colaboradores técnicos con una visión reformista, que otorguen garantías a la UE en la realización de las reformas correspondientes al ámbito de las pensiones y del mercado laboral.

---

<sup>10</sup> Sharpf, F. W. (2000), “The viability of Advanced Welfare States in the International Economy: vulnerabilities and options”, in *Journal of European Public Policy*. 7(2), 190-228.

En su función como ministra de Trabajo y Políticas Sociales asume Elsa Fornero, y manifiesta (en el periódico *Corriere Della Sera*, 2011) lo siguiente: “Italia debe continuar con la RMT hacia una mayor flexibilización en la contratación y los despidos, y reducir los tiempos de los procesos judiciales en cuestiones laborales, al mismo tiempo la realización de la red universal de la protección social ya en programa”. Esto surge, a partir de las recomendaciones de la OCDE para Italia, realizado en un informe denominado “*Going for Growth 2013*”<sup>11</sup>. En el capítulo donde la OCDE le dedica a Italia, remarca una serie de recomendaciones sobre las reestructuraciones que deben hacer con respecto al puesto de trabajo.

En concordancia con Sennett (2000), “el capitalismo avanza ágilmente y sin que pueda correr riesgo, donde se les exige a los trabajadores una mayor interpretación de la realidad y flexibilización laboral que puedan adaptarse a esos cambios sin normas rígidas y reglamentos, justifica de manera contraria la actuación de los gobiernos en diseñar políticas de ajustes, por un lado; y políticas flexibles en lo laboral, por el otro lado. En ese juego de equilibrio y desequilibrio, entre estar empleado o no, es que el capitalismo flexible impone a los trabajadores un comportamiento de acuerdo a sus necesidades y de adaptación al cambio”, y bajo esas premisas, se inicia un proceso de negociación política entre el gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales para lograr un acuerdo que garantice la RMT como una de las exigencias de la UE.

## **5. Delimitación del objeto de estudio : el proceso político de las políticas de empleo**

En esta tesis se ha considerado la crisis financiera - económica en sentido amplio - y la subsiguientemente crisis del empleo, a un análisis llevado a cabo que hace referencia al estudio del proceso político desarrollado entre el gobierno y los interlocutores sociales, con el objeto de negociar la RMT mediante un diálogo social. La selección de esta perspectiva está justificada por el hecho de que uno de los aspectos más importantes es

---

<sup>11</sup> Véase en la siguiente página Web: <http://www.oecd.org/eco/growth/Italy.pdf>

saber: ¿Cuáles son los factores que inciden en el proceso político en tiempos de incertidumbres? y ¿Cómo afectan a los actores políticos en su accionar?

La adopción de esta modalidad amplia está justificada por el hecho que examina cómo incide la crisis en el proceso de elaboración de las políticas públicas, y si la política determina las políticas en una época de cambios, haciendo referencia a las políticas de empleo, donde tales políticas públicas tienen mayor relevancia en tiempos de incertidumbre. En ese contexto de cambios, la tesis considera importante el rol de los actores políticos, principalmente el rol del gobierno como actor central en el juego de poder, con los sindicatos, las confederaciones de empresarios y su relación con la UE. En el rol de los gobiernos, su accionar está obligado a tener una posición política que pretende condicionadamente evitar en su acción política ser castigados por que deben implementar políticas impopulares<sup>12</sup> (Pierson, 2001c), o aplicar un cambio de políticas de forma radical como demanda la UE con la implementación de políticas de ajustes, que posicionan al gobierno en situaciones de inestabilidad política. La tesis se sustenta en la afirmación en la cual “todas las elecciones de políticas públicas tienen que hacerse, a final de cuenta, no por medio del intelecto ni del análisis de alguna persona, sino mediante un proceso político” (Lindblom, 1991: 14). Según esta teoría, señala que existen dos formas en el proceso político; una es, mediante el acuerdo voluntario; la otra, mediante la imposición de políticas públicas, donde la mayoría que se impone elige la autoridad para favorecer unas políticas públicas favoreciendo a un determinado sector de la ciudadanía.

En relación a la situación política y económica de Europa, las investigaciones resaltan que “los Estados del bienestar de las democracias desarrolladas se encuentran en estos momentos en el centro del debate político y del conflicto social. Frecuentemente, los analistas retratan estos conflictos como luchas fundamentales entre partidarios y oponentes de los principios básicos del contrato social de la posguerra. A menudo subrayan que la política de las políticas sociales, se representa con el telón de fondo de

---

<sup>12</sup> Este texto ha sido publicado originalmente en Pierson, P. (2001). “Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies”, en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 410-416.

una economía global transformada, que ha rebajado los fundamentos sociales y económicos del Estado del bienestar”<sup>13</sup> (Pierson, 2001: 410).

Según estos argumentos teóricos, los funcionarios públicos deben prestar total atención a la hora de elaborar políticas públicas para no perjudicar a los beneficiarios de las mismas, a modo de no perder poder y luego ser castigados cuando se incurren a reformas que pueden ser consideradas contradictorias a los intereses de la sociedad. Desde esta perspectiva, el contexto político es fundamental<sup>14</sup> para comprender los factores que inciden en las políticas de empleo como parte de la política; y es precisamente en ese marco de análisis, que Pierson (1996: 410) afirma que “la política contemporánea del Estado de bienestar toma forma con el telón de fondo, tanto de intensas presiones a favor de la austeridad como de la duradera popularidad de las políticas de bienestar”.

Por otro lado, si hacemos referencia a los condicionamientos políticos de la reforma del Estado de bienestar, Del Pino y Colino (2006), nos enumeran seis condicionantes: 1) la *path dependency* de las propias políticas y programas de bienestar, 2) los ciudadanos y el condicionante electoral, 3) las instituciones políticas existentes (puntos de veto y jugadores con veto), 4) el sistema de gobernación social, 5) la competencia partidista y el papel de la izquierda; y por último, 6) el estilo de reforma<sup>15</sup>. Pero también existen otros condicionamientos, como las presiones externas y las condiciones en la relación entre el Estado y el mercado. Sin embargo, desde un horizonte político, Lindblom (1991) se pregunta “¿por qué la decisión o la elección se hace siempre por medio de un proceso político y no gracias al análisis?” Y sus respuestas ante este interrogante nos dice que constan dos posibilidades de llegar a una decisión, elección o resultado. Por un lado, un acuerdo genuinamente voluntario; y por el otro lado, la imposición.

---

<sup>13</sup> En el mismo se resalta la importancia de la realidad actual y el contexto para el debate de la formulación de las políticas públicas como un desafío político crucial. Lo cual nos indica la relevancia investigativa del tema como aporte a las ciencias políticas.

<sup>14</sup> El contexto político es de especial interés para analizar cada uno de los condicionamientos que inciden en el proceso político en la formulación de las políticas públicas.

<sup>15</sup> Del Pino, E. y Colino, C. (2006): ¿Cómo y por qué se reforman los estados de bienestar?: avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual, Revista abierta 114/115: 1-42, Madrid.

Desde esas concepciones, para llegar a un acuerdo entre los diversos actores en un proceso político sobre la formulación de políticas públicas, los condicionamientos políticos, económicos y sociales tienen una incidencia directa en el proceso de negociación; que se ven reflejados en los intereses de cada uno de los actores políticos, sus ideologías y/o preferencias y los recursos que utilizan para ejercer influencias con respecto a los otros.

En cuanto a la teoría de los condicionamientos políticos, principalmente nos interesan en relación a esta tesis el enunciado de Richardson (1982: 216) demostrando en su análisis cuatro tipos de estilos políticos denominados: “*consensual, anticipativo, reactivo e impositivo*”<sup>16</sup>; dedicado al estudio de las formas de elaborar políticas públicas en diferentes países para identificar los estilos propios que le corresponden a cada país. Consecutivamente, Richardson y Watts (1985) incorporaron en sus análisis variables de otros tipos de estilos de políticas; en referencia a tres componentes importantes para la toma de las decisiones de un gobierno. Estos componentes son la continuidad de las decisiones de un gobierno; la centralización, por ejemplo: la fuerza del cuerpo funcional en la tomas de decisiones y la importancia de los grupos poderosos que influyen y restan poder al gobierno para modificar la formación de las políticas públicas<sup>17</sup>. En síntesis, su estudio se corresponde en tratar de entender los recortes que se implementaron en el gasto y las reformas en el bienestar. En correspondencia a la crisis financiera y económica de España y de Italia, a partir de 2007-2008, los gobiernos decidieron realizar reformas como parte de los recortes en relación al gasto.

En la teoría de Ross (2000), incorpora dos palabras de relevancia, las “preferencias” y los “valores”, para explicar como el contexto afecta a los líderes que depende del análisis de la evaluación para optar por sus preferencias en materia de políticas y política, del mismo modo que las preferencias pueden afectar en los líderes acorde a la interpretación que ellos hacen<sup>18</sup>. De esta manera, pone en evidencia que el contexto y las preferencias de

---

<sup>16</sup> Cit. en Parsons, W. (2007): Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, Flacso, Buenos aires.

<sup>17</sup> Richardson, J. y Watts, N. (1985): “National policy styles and the environment: Britain and west Germany compared”, IIUG, Berlin.

<sup>18</sup> Ross, F. (2000): Beyond the left and right: The new partisan politics of welfare, Governance, 13, 2, 155-183.

los líderes inciden de manera fundamental en la construcción de una política pública, y proporciona en gran medida, la construcción y el resultado de una política pública.

El estudio elaborado por Clayton y Potunsson (1998), considera que la perspectiva de Pierson es “demasiado estrecha” a causa de buscar “centrarse en los esfuerzos de los políticos para decretar cambios en los derechos a recibir prestaciones”. En esa referencia, manifiesta que “los recortes y reformas del bienestar deben ser situados en un contexto de creciente desigualdad social e inseguridad”. En segundo lugar, menciona que “el aumento del desempleo masivo y el declive de las oportunidades laborales para trabajadores no cualificados afectan a la manera de funcionar de los Estados de bienestar, con independencia de si los gobiernos recortan o reforman los programas sociales”<sup>19</sup>. No solo estudia el alcance del recorte del Estado de bienestar, sino que analiza la forma de reestructuración. Además, señala en su forma de concebir la política en cuanto que “los intereses sociales juegan un papel más importante que en el esquema político-elector de Pierson”<sup>20</sup>.

Para Bonoli (2001), los resultados de las políticas públicas están relacionados a la capacidad de los gobiernos, remarcando las diferencias que existen entre un país y otro; en el cual resalta el valor significativo del poder legislativo y del ejecutivo que tiene una vinculación con el grado de poder influyente en su proceso y su conformación<sup>21</sup>. No obstante, la realización de reformas en el Estado de bienestar sobrelleva cambios en la distribución, y dependiendo del tipo de política que se trate, las mismas pueden ser influenciadas por actores ajenos al gobierno, ya sean estas presiones domésticas o internacionales.

Los recortes y los ajustes a los Estado de bienestar generan resistencia cuando los gobiernos insisten con presiones en implementar ese tipo de políticas. Desde la Ciencia Política, la mayoría de los investigadores han seguido el enfoque del institucionalismo histórico y las teorías de la evasión de la culpa (*blame avoidance*) utilizadas por Pierson (2001c) al centrarse en estudiar los factores Del Pino y Colino (2006). Estos, focalizan

---

<sup>19</sup> Clayton, R. y J. Pontusson. 1998. “Welfare State Retrenchment Revisited”, *World Politics*, 51, 67-98.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Bonoli, G. (2001), “Political institutions, veto points and the process of welfare states adaptation”, Pierson, P., “The new politics of the welfare state”, Oxford, Oxford University Press, 238-264.



los estudios con mayor énfasis en analizar los factores que impiden el cambio y los mecanismos de su funcionamiento. Sin embargo, las manifestaciones de Powell (en Del Pino y Colino, 2006) analizado las políticas desde una visión positiva, donde los cambios o reformas que se hacen al Estado de bienestar plantean la posibilidad de hacer algo con los programas<sup>22</sup>.

En los últimos años se ha discutido crecientemente acerca de qué aspectos del bienestar deben medirse para conocer el alcance de la reforma. En general se ha distinguido, y existe cierta discrepancia, sobre aquellos aspectos que deben considerarse para medir la reforma y los cambios que se producen en las políticas en sí (*policy output*); o los efectos de esos cambios sobre los ciudadanos<sup>23</sup> (*policy outcomes*) (Del Pino y Colino, 2006). Este pensamiento se complementa independientemente que “los cambios puedan ser de primer y segundo orden (*path dependent changes*), o de tercer orden, su impacto puede ser radical o incremental, lo que puede tener consecuencias en cuanto a su aceptación; lo que produciría efectos políticos positivos o negativos dependiendo del modo y su repercusión ante los ciudadanos”.

En el tratamiento de las políticas públicas la política de las políticas sociales tienen como ejes fundamentales en la mayoría de países con democracias desarrolladas que están circunscriptas en la renegociación, reestructuración y modernización de los términos del contrato social de la posguerra en lugar de su desmantelamiento<sup>24</sup> (Pierson, 1998). Con la implementación de políticas de ajustes, se ha demostrado que en periodos de crisis afectan los pilares centrales del Estado de bienestar, desfavoreciendo a los sectores más desprotegidos - primordialmente al colectivo de los desempleados - porque los dispositivos de protección social disminuyen o desaparecen en su totalidad, abandonando a los ciudadanos a una situación de precariedad.

Estos cambios que se originan en el ámbito de las políticas públicas responden en gran medida a “la economía global, el acusado descenso del crecimiento económico, la

---

<sup>22</sup> Del Pino, E. y Colino, C. (2006), “¿Cómo y por qué se reforman los estados de bienestar?: avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual”, Revista abierta 114/115, Madrid.

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> Pierson, P. 1998. “Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confronting Permanent Austerity”, Journal of European Public Policy, 5, 4: 539-60.

maduración de los compromisos gubernamentales y el envejecimiento de la población, generando un considerable estrés fiscal”<sup>25</sup> (Pierson, 1998). A su vez, existen otros factores que influyen en el mercado laboral, como la inserción de las mujeres en el mercado laboral, la mejora en la calidad de vida, la baja tasa de natalidad y un alto promedio de vida (alrededor de 87 años). Además, menciona que “una reforma de primer orden en materia de políticas es un proceso político que depende de una movilización de recursos políticos suficiente para superar a la oposición organizada y otras barreras contra el cambio. Donde los oponentes del Estado del bienestar han encontrado muy difícil generar y sostener este tipo de movilización política”<sup>26</sup> (Pierson, 1998).

En el trabajo de campo realizado, hemos constatado que cuando los gobiernos realizan políticas de ajustes de manera sucesivas, las mismas desfavorecen a los que poseen seguros de desempleo. Sin embargo, determinados sectores de la política y de la economía obtienen beneficios y réditos con la implementación de ese tipo de políticas. No obstante, “la capacidad de los gobiernos para controlar los resultados en materia de políticas públicas varía sustancialmente entre países, y esto va a depender del grado de las normas que se regulan en el poder político, por lo que pueden estar más o menos concentradas en las manos del ejecutivo, pueden verse influenciadas por actores externos al gobierno las reformas efectuadas impliquen un cambio en el equilibrio distributivo”<sup>27</sup> (Bonoli, 2001).

Otros trabajos escritos por Pierson (1994), explica las fuentes de fortaleza política enmarcadas en una tipología básica de los Estados de bienestar; por un lado, hace referencia los incentivos electorales asociados con programas que retienen un amplio y apoyo popular; y por el otro lado, a la tenacidad institucional que constriñe aún más las posibilidades de reforma política. También menciona el papel crucial de los votantes en su correspondencia al papel crucial de los votantes que desempeñan los votantes en su relación a la captación de votos y como incide en la elaboración de las políticas públicas por su alta incidencia política. Además de ser un objetivo del Estado del bienestar, tiene

---

<sup>25</sup> Ibidem

<sup>26</sup> Ibidem

<sup>27</sup> Bonoli, G. (2001): “Political institutions, veto points and the process of welfare states adaptation”, Pierson, P., “The new politics of the welfare state”, Oxford, Oxford University Press, 238-264.

una implicancia en el sostenimiento de la gobernabilidad mediante la captación del electorado con programas sociales, beneficiando a la ciudadanía y favoreciendo el liderazgo político<sup>28</sup>.

Como ilustra Flora (1989: 154), “si incluimos a los beneficiarios de pensiones, las prestaciones por desempleo y la asistencia social y las personas empleadas en el sector educativo, sanitario y en los servicios sociales, en muchos países hoy en día casi la mitad del electorado recibe transferencias o un sueldo del Estado del bienestar”, considerando que la implementación de políticas impopulares son castigadas por las enormes bases electorales<sup>29</sup> (Pierson, 2001c). Esto significa que detrás de cada política pública o programa con sus objetivos explícitos nos conlleva a objetivos implícitos que están relacionados directamente a la política, porque la elaboración de un programa o de una política pública, los políticos actúan en una dinámica política con el objeto de conseguir sus propios intereses que están vinculados a la captación de votos.

Otro de los aspectos que señala Pierson (1998) está relacionado a la tenacidad, donde destaca dos características de los sistemas desarrollados como una manera de reforzar los obstáculos electorales a una reforma substancial. En primer término señala los ‘puntos de veto institucionales, ya sean estos formales e informales; y la necesidad del 51% para realizar reformas en materia de políticas públicas<sup>30</sup>. Justifica de ésta manera que las políticas públicas por mejor elaboradas o soporte técnico contengan en su argumentación, puede no ser eficaz sin un fuerte apoyo político que garantice la implementación de la misma. De esto dependerá el proceso político en la elaboración de las políticas públicas. En segundo término hace referencia a la otra fuente de tenacidad que considera importante, y se refiere a la *path dependence* que aún es más compleja. De ésta manera, estos procesos políticos una vez iniciados son muy difíciles de revertir.

Conformadas las redes políticas, sociales y económicas como proceso político para la elaboración y diseño de una política pública, es difícil de modificar el cambio de rumbo.

---

<sup>28</sup> Pierson, P. 1998. “Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confronting Permanent Austerity”, *Journal of European Public Policy*, 5, 4: 539-60.

<sup>29</sup> Op. Cit.

<sup>30</sup> Op. Cit

Por tal razón, como indica North (1990), “los cambios en sistema institucionalmente consolidados son normalmente incrementales”<sup>31</sup>.

Los efectos de *path dependence* son frecuentes en el área social, fundamentalmente en la provisión de sanidad y en el mercado laboral, donde los diversos actores sociales cumplen un rol trascendental como coordinadores de sus actividades e invirtiendo con sus recursos en las estructuras ya existentes para imponer su enfoque, principalmente en un área de vital importancia como es el mercado laboral. En situaciones de crisis, los gobiernos actúan con la necesidad urgente de salir de la misma, implementando un cambio de políticas con nuevas políticas que conduce a una ruptura entre las políticas económicas y las políticas sociales, con el resultado de desfavorecer a los ciudadanos. En este contexto actual, es importante remarcar la diferencia que se debe hacer de la restructuración de las políticas del recorte o del desmantelamiento<sup>32</sup> (Pierson, 2001). Los gobiernos en situaciones de crisis económicas no pudieron evitar ser castigados por implementar políticas de ajustes, que obedece - en cierta medida - a la incapacidad de resolver los problemas públicos desde una perspectiva relacionada a los intereses de los mercados financieros, que genera un margen mínimo de negociación política entre los interlocutores sociales. En este caso en particular, hacemos referencia a los sindicatos que proceden en defensa de los trabajadores con el propósito de garantizarles a los trabajadores sus puestos, y evitar el daño menor para detener el aumento en la tasa de desocupación.

En el estudio comparado de España y de Italia realizados por Molina y Rhodes (2008: 1), se centran en analizar “la tendencia generalizada de los gobiernos occidentales a la contención del gasto social y limitación de programas de protección social que es la tesis de la globalización y que en la misma, la fuerza de la globalización económica, y específicamente, la movilidad de capital, habrían impuesto presiones similares sobre los gobiernos para desmantelar muchos de los programas de protección y a reducir impuestos a través de una reducción del gasto”. Del mismo modo, concluyen que “el resultado de

---

<sup>31</sup> Cit. en: Pierson, P. (2001c): “Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies”, en P. Pierson, “The new politics of the welfare state”, Oxford, Oxford University Press, 410-456.

<sup>32</sup> Ibidem

éste proceso sería una generalizada tendencia al desmantelamiento del Estado del bienestar y una generalización de mayores niveles de desprotección para algunos grupos sociales, en el que se desarrolla un marco analítico de España e Italia, y se observan los cambios en las instituciones que gobiernan la relación salarial, como los sistemas de protección social” (2008: 2).

Hay dos aspectos relevantes que se deben considerar cuando se analizan los cambios en el tamaño y el carácter de los Estados de bienestar que son la creciente desigualdad y la inseguridad<sup>33</sup> (Clayton y Pontusson 1998); en el caso de la UE, los Estados han adquirido determinados compromisos para equilibrar sus presupuestos que deben enfrentar y realizar recortes de gastos, como son los casos de España y de Italia. En derivación de estos aspectos y en la tesis favorable para las empresas; se afirma que “la globalización económica amenaza el *status quo* de los mercados generosos con los trabajadores, al no poder competir las empresas en un mercado muy abierto y sofisticado, por tanto es aconsejable reducir los gastos sociales”<sup>34</sup> (Del Pino y Colino, 2006). Cómo ha explicado Cox (2001), entre otros autores, en el fondo, el alcance de las presiones no es automático<sup>35</sup>.

Un factor clave que explica la formación de las políticas en un contexto de crisis es la ideología del gobierno, que en períodos de reformas se le asigna una relativa importancia<sup>36</sup> (Del Pino y Colino 2006), en cuanto al resultado de las políticas. Sin embargo, en el proceso político tiene un valor significativo por la simbología que representa ante los trabajadores, por un lado; y los empresarios, por el otro lado. Se observa que en la contienda electoral tienden a una postura más oportunista enlazada a la obtención de votos, y elaboran políticas públicas con ese objetivo para estar en sintonía con la ciudadanía en beneficio de ganar las elecciones. Esto asume, que nos llevaría a esperar un retorno a las viejas políticas del partido, una vez en el poder un partido de

---

<sup>33</sup> Clayton, R. y J. Pontusson (1998), “Welfare State Retrenchment Revisited”, *World Politics*, 51, 67-98.

<sup>34</sup> Cit. en. Del Pino, E. y Colino, C. (2006): “¿Cómo y por qué se reforman los estados de bienestar?: avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual”, *Revista abierta* 114/115, Madrid.

<sup>35</sup> Cox, R. H. (2001), “La construcción social de un imperativo: ¿Por qué ocurrió la reforma del bienestar en Dinamarca y Holanda pero no en Alemania?”, *World Politics*, 53, 463-498.

<sup>36</sup> Op. Cit.

izquierda asume al poder del gobierno tienden significativamente hacia la derecha en cuanto a la acción de gobierno y la formación de las política públicas<sup>37</sup> (Ross, 2000).

En el proceso político para la elaboración de políticas públicas, más que la influencia de la ideología, los gobiernos están condicionados por su contexto político-social y de cómo los actores intervienen y presionan en el proceso para formular una determinada política pública, ya sea de recorte o una reforma. En ese sentido, la ideología es relativa y poco influyente. Por ende, Ross (2000) remarca que para la formación de nuevas políticas los partidos políticos tienen una función transcendental y que terminan condicionando el liderazgo de sus líderes<sup>38</sup>; del mismo modo, “la importancia de los partidos políticos al ser considerados relevantes para la nueva política, y que los mismos sirven como estrategias, condicionando de ese modo las oportunidades para el liderazgo político”. En esa permanente búsqueda de evitar el castigo electoral a la “nueva política”, Lowi (1972) afirma que “las nuevas políticas públicas traen una nueva política”.

Los gobiernos elaboran políticas sociales para garantizar a los ciudadanos el acceso a todos los servicios públicos, subsidios de desempleo, acceso a la salud y a la sanidad, como también la implementación de otras políticas públicas para impedir necesidades a la ciudadanía. En un contexto de crisis financiera y económico, si quienes deciden en el gobierno son de izquierdas y realizan reformas que requieren recortes con el nombre de reestructuración, ese gobierno tiene un desplazamiento hacia la derecha, porque abandona en gran medida las políticas sociales, y obliga a los líderes políticos a la utilización de fuertes argumentos – a veces no convencidos del diseño de sus propias políticas - que justifiquen esas reformas y no ser culpabilizados. En ese contexto político para la formulación de políticas públicas, los sindicatos aumenta el reclamo con el propósito de incidir en el diseño de las políticas y en defensa de sus derechos; por tanto, “los contextos culturales, las tradiciones ideológicas y los legados históricos median en las reacciones políticas a los esfuerzos de recorte” (Ross, 2000). Asimismo, Ross (2000) concluye

---

<sup>37</sup> Ross, F. (2000), “Beyond the left and right: The new partisan politics of welfare”, *Governance*, 13, 2, 155-183.

<sup>38</sup> Ibidem

“situando a la nueva política partidista del bienestar dentro de una constelación más amplia de instrumentos para la evasión de la culpa”<sup>39</sup>.

En el estudio de casos analizados (España e Italia) por Molina y Rhodes (2008); realizan una serie de proposiciones relacionadas con las dinámicas que se esconden en esos procesos: en primer lugar, cuando “el poder de veto de los sindicatos no puede ser pasado por alto, los empresarios buscarán desarrollar formas de coordinación autónoma”. En segundo lugar, cuando “el movimiento sindical sea más débil, las organizaciones empresariales sí que serán capaces de desarrollar procesos de colonización de mercado”. En tercer lugar, en “los sistemas proporcionales los sindicatos disfrutaban de más oportunidades para participar en los procesos de cambio y desarrollar formas de coordinación autónoma”. Sin embargo nos mencionan, que “los sindicatos operando en sistemas mayoritarios encontrarán muchas dificultades para participar en procesos de cambio y ejercer veto”<sup>40</sup>.

En el análisis del proceso político de formulación de las políticas públicas, Peters y Linder (1993) nos incorporan en su análisis los instrumentos de gobiernos sobre “las percepciones y contextos utilizándolos como herramientas para influir sobre la economía y la sociedad”<sup>41</sup>. Estos instrumentos han sido estudiados de manera distinta por otros autores cuando hacen referencia a “la evaluación de la normativa” (Tinbergen, 1956; Kirschen, 1964); o “el intento de realizar una descripción cabal de las características” (Kettl, 1998; Donnell y Elmore, 1986; Hood, 1984); más bien, Peters y Linder (1993) que están centrados en “los modos y criterios de los instrumentos, de cómo son vistos y utilizados por los actores fuera y dentro del gobierno para poder resolver los problemas de la política”.

En conformidad a la tesis de Cox (2001) sobre el estudio que realiza de políticas comparadas entre Holanda, Dinamarca y Alemania, pudo observarse que esos países “son parecidos en cultura política, historia y forma institucional, han experimentado disímiles

---

<sup>39</sup> Ibidem

<sup>40</sup> Molina, O. y Rhodes, M (2008), “La reforma de los sistemas de protección social en Italia y España: Conflicto, complementariedades y cambio institucional”, Paper presentado en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, España.

<sup>41</sup> Linder, S. y Guy Peters, B. (1993), “Instrumentos de Gobierno: percepciones y contextos”, Gestión y Política Pública, Vol. II, núm. 1, Enero-Junio, 1993.

estilos al generar cambios en las políticas”<sup>42</sup>. “Esto significa que las culturas, historias e instituciones de estos países son menos parecidas de lo que se ha supuesto, o que el proceso de la política pública importa más de lo que se ha visto hasta ahora”<sup>43</sup>. Si bien, estos aspectos que parecían similares entre esos países, el análisis no termina demostrando esa afirmación; puesto que el proceso de la política importa más de lo que se ha visto hasta ahora. En los casos que reseña Cox (2001), también nos manifiesta que “el factor sobre la construcción social de la necesidad de reformar”; y en cuyo caso el “debate público fue movilizado por líderes políticos a través de un proceso denominado *path shaping*, forma parte de la estrategia para conseguir apoyo político en el momento de realizar las reformas”<sup>44</sup>. De esta manera, las políticas que se formulan e implementan no pueden llevarse a cabo sin que exista un apoyo político, sea doméstico o internacional.

## 6. Diseño de la investigación: hipótesis y metodología

La investigación está dividida en dos partes. La primera parte de la tesis, de sistematización y desarrollo teórico es fruto de la recopilación de estudios importantes, de lectura bibliográfica de diferentes disciplinas con enfoques diferenciados. Es importante destacar la consulta de material bibliográfico proveniente de bibliotecas europeas, principalmente de España, Francia e Italia; y documentos extraídos en la administración pública española e italiana, sindicatos, confederaciones empresariales y el acceso a las páginas oficiales de internet de tales instituciones. Asimismo, la consulta en las páginas oficiales de internet de las instituciones internacionales.

Seguidamente, seleccionamos para llevar adelante una investigación de carácter cualitativo, de estudio de “casos comparables”<sup>45</sup> (Lijphart, 1975) que facilitan el diseño de investigación con pocos casos al seleccionar una estrategia<sup>46</sup> de “casos más similares”

---

<sup>42</sup> Cox, R. H. (2001): La construcción social de un imperativo: ¿Por qué ocurrió la reforma del bienestar en Dinamarca y Holanda pero no en Alemania?, *World Politics*, 53, 463-498.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Lijphart, A. (1975), “The comparable-cases strategy in comparative research”, en *Comparative Political Studies*, vol. 8, nº 2.

<sup>46</sup> *Ibidem*.



(Przeworski y Teune, 1970) en el estudio de las RMT en España e Italia en la lógica de la concordancia que las variables explicativas presentan una analogía<sup>47</sup>, dado a los componentes que condicionan la construcción de las políticas de empleo en ambos países, y en el cual se explica en correspondencia con las reformas de las pensiones, al interactuar dentro de un proceso político enmarcado por la crisis. Optar éste camino nos permitió estudiar con profundidad el impacto de la crisis y sus condicionantes en el proceso político de la reforma del mercado laboral. Por otra parte, el estudio de casos se recurre a la “*comparación nominal*” (Mahoney, 1999) de cualidades explicativas que permiten ser comparadas conjuntamente.

La tesis está fundada en un estudio de casos comparados por su importancia en la teoría de las políticas públicas, y al encontrarse en el centro de debate de las ciencias sociales en Europa. Si bien está centrada en un período específico de interés, hemos realizado un trabajo desde “una perspectiva diacrónica”<sup>48</sup> (Anduiza, Crespo, Méndez, 1999). En el caso de Italia, los entrevistados expresaban permanentemente haciendo referencia a leyes anteriores que permitió observar la temporalidad y el relacionamiento de la RMT; es decir, observar los cambios que han realizados en los diferentes gobiernos. En el caso de España, el estudio del caso consistió en trabajar un período específico sin la necesidad de hacer referencia a leyes anteriores, pero si en remarcar en el proceso político el hecho cultural y la identidad propia que posee el desarrollo del diálogo social.

El trabajo está circunscripto en una pregunta explicativa ¿cómo incide la crisis financiera y económica en el proceso político de la RMT? A nivel metodológico hemos seguido a Chetty (1996), en el cual dice que el estudio de caso es una metodología rigurosa en lo que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren y permite estudiar un tema determinado. En ese sentido, nos hemos centrado sobre la problemática que explica cómo estudiar la negociación política de la RMT entre los actores políticos. Por otro lado, en el diseño de estudio de los casos, nos hemos referenciado en Yin (1994) porque nos indica los cinco componentes más importantes de la investigación: 1) Las preguntas de

---

<sup>47</sup> Véase en Mill, J. S. (1974), “A system of logic”, Toronto, University of Toronto Press.

<sup>48</sup> Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I. y Méndez Lago, M. (2009), “Metodología de la ciencia política”, cuadernos metodológicos N° 28, C.I.S., Madrid.

investigación; 2) las proposiciones teóricas; 3) la/s unidad/s de análisis; 4) la vinculación lógica de los datos a las proposiciones; 5) los criterios para la interpretación de los datos.

En las debilidades del método del estudio de caso, Yin (1994) menciona “el protocolo de estudio de caso” en el cual nos permite tener la objetividad del mismo, a la vez que “aumenta la calidad de la investigación” (Sarabia, 1999). Con respecto a las entrevistas realizadas, a nivel metodológico hemos seguido a Anduiza Perea, Crespo y Méndez Lago, donde mencionan que la investigación debe ser relevante “para la comprensión de un problema político y social”<sup>49</sup>, y agregan que el tipo de investigación es empírico explicativo con inferencia causal (Anduiza Perea, Crespo, Méndez Lago, 2009). Las “entrevistas en profundidad”<sup>50</sup> fueron realizadas a aquellos que participaron en el proceso de negociación, tanto en la mesa política como en la mesa técnica. Las entrevistas fueron semi-abiertas y “el número de casos hasta la saturación de la teoría” (Eisenhardt, 1989).

En el estudio de casos seleccionados, el muestreo no puede ser medido teniendo en cuenta la cantidad, porque los responsables políticos que participaron del proceso de negociación en la RMT, queda limitado a un determinado número de personas que participaron en carácter de representantes de sus instituciones; por ello, “el número de casos apropiado depende del conocimiento existente, del tema y de la información que se pueda obtener a través de la incorporación de estudios de casos adicionales” (Eisenhardt, 1991). También Lincoln y Guba (1985), recomiendan que seleccionemos el número de la muestra hasta “el punto de la redundancia”.

A partir de la metodología seleccionada, es precisamente que nos centramos en el estudio de los procesos políticos en las RMT de 2010 en España y de 2012 en Italia. Éstas reformas tuvieron como objetivo de realizar un mercado de trabajo dinámico, flexible e inclusivo, capaz de contribuir al crecimiento y a la ocupación de calidad, restaurando al mismo tiempo, la coherencia entre la flexibilidad laboral y las instituciones aseguradoras. Las reformas fueron elaboradas bajo las recomendaciones de la UE y con la consigna que

---

<sup>49</sup> Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I. y Méndez Lago, M. (2009): “Metodología de la ciencia política”, cuadernos metodológicos N° 28, C.I.S., Madrid.

<sup>50</sup> Ibidem.

se hiciera con un acuerdo entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios. Por tal razón, se inició un proceso de negociación entre el gobierno y los interlocutores sociales en un contexto de incertidumbre y bajo los efectos de la crisis financiera y económica, para acordar una reforma que diera las garantías de estabilidad política, económica y social.

En esos rasgos distintivos e innovadores consideramos que los casos son muy útiles para visualizar cómo la crisis afecta al proceso de formación de una política pública, explicando aquellos factores que inciden en la negociación entre los actores políticos que tiene como resultado la formación de una determinada política pública.

Las fuentes de información utilizadas fueron documentos oficiales, archivos de las instituciones, libros provistos por las instituciones, informes y la realización de entrevistas a autoridades gubernamentales, líderes sindicales y empresarios, líderes de asociaciones y directivos de los Bancos que intervinieron en el proceso de negociación; incluyendo además, aquellos que redactaron las leyes sobre la RMT. Las personas y su pertenencia institucional a quiénes les formulamos las entrevistas ejercían o ejercen funciones en el gobierno, teniendo la responsabilidad de ser Ministros de Trabajo y Políticas Sociales, funcionarios de esos ministerios, asesores y colaboradores técnicos en carácter de funcionarios, antiguos ministros de Trabajo y del área económica del gobierno, secretarios de los sindicatos y de las confederaciones empresariales con sus respectivos equipos técnicos, y los presidentes del Banco de España y de la Banca Italiana.

Asimismo, intervinieron en las entrevistas las demás asociaciones de medianas y pequeñas empresas. El desarrollo de las entrevistas estuvo basado en un relato del proceso de intervención de cada uno de los actores políticos, sus argumentos políticos y técnicos con narraciones históricas referentes a las leyes anteriores y sus gestiones en las políticas de trabajo. Las entrevistas fueron realizadas en las ciudades de Madrid, Barcelona, Roma, Florencia, Milan y Módena; y se realizaron personalmente por el autor de esta tesis.

La fase de las entrevistas fueron efectuadas en un período que comprende principios del año 2013, durante el gobierno de Mariano Rajoy en España y durante el gobierno de

Mario Monti como Primer Ministro (antes de finalizar su mandato) y de Elsa Fornero como Ministra de Trabajo y Políticas Sociales, en el cual las RMT en ambos casos seleccionados, estuvieron el eje de discusión que permanece con la característica especial de ser un momento muy particular de la vida histórica de España e Italia; por su significancia política, económica y social. En cada período de crisis, la RMT de España e Italia, tienen la particularidad de estar en el centro de debate entre los gobiernos y los interlocutores sociales; pero con la especial atención que está signada por un cambio de época, una inestabilidad política perjudicial para la democracia y con una fuerte intervención de la UE, por el temor de su disolución ante la conformación de un mercado competitivo a nivel mundial y por la desaparición del Euro como divisa.

En los casos seleccionados hemos seguido a Shaw (1999), donde resalta que “la investigación conducida dentro del paradigma cualitativo está caracterizada por el compromiso para la recolección de datos, desde el contexto en el cual el fenómeno social ocurre naturalmente y para generar una comprensión que está basada en las perspectivas del investigador”. Las entrevistas fueron grabadas y posteriormente transcritas, que nos permitió extraer aquellos segmentos que consideramos importantes para proceder a su concerniente análisis. Por tanto, la complejidad de los casos nos permite responder los siguientes interrogantes ¿Cómo incide la crisis en el proceso de negociación entre los actores políticos? ¿Qué factores condicionaron la formación de la RMT? ¿Cómo influyeron los actores externos en España e Italia?

## **7. Estructura del trabajo final**

El trabajo está organizado en seis capítulos. La introducción y el primer capítulo abordamos el marco teórico y analítico de esta investigación; en él se presenta el punto de vista teórico de las políticas públicas que adopta éste trabajo, los argumentos que se utilizan como soporte, las hipótesis desarrolladas en la introducción. En ese sentido, se analizan las variables que hemos considerado más relevantes para explicar el proceso político de las RMT en España e Italia.

En los siguientes dos capítulos; es decir el segundo y el tercero, nos ocupamos del estudio de caso de los procesos políticos de la RMT de España. En los mismos analizamos la crisis financiera y económica, los actores políticos, la política económica de España y el proceso de diálogo social. En los capítulos cuarto y quinto, nos remitimos a Italia en un contexto de crisis y sus consecuencias en el cambio de las políticas de empleo. Estos dos capítulos no están desarrollados completamente en orden cronológico; sino más bien en orden temático que hemos considerado adecuado para comprender el objeto de estudio. De este modo, analizamos las consecuencias del mercado de trabajo antes de la crisis en relación a los contratos de trabajo y su tendencia hacia una mayor flexibilización laboral. Seguidamente, se expone el impacto de la crisis financiera y económica en el marco de la gobernanza europea y la reforma de las pensiones.

Asimismo, hacemos reseña a los argumentos teóricos que nos permiten explicar la instituciones del mercado de trabajo antes de la crisis y como esa crisis afecta al empleo en Italia en un contexto de gobernanza europea. Posteriormente, se trata de explicar los actores que participaron en el proceso político y sus argumentos. Por ultimo, se describen los cambios de la RMT del 2012 y como los actores politicos responden a esos cambios.

## CAPÍTULO I : MARCO TEÓRICO

En este capítulo se presenta el marco teórico y analítico de la tesis, y está constituido en dos secciones que nos introducen conceptualmente para explicar las políticas de empleo en España e Italia y su prospectiva para el crecimiento. La primera sección se ocupa de las variables dependientes. En ella se trata el tema de cómo se explican las políticas públicas desde diversas perspectivas teóricas. Seguidamente, se explica el marco analítico que esta tesis defiende para explicar cómo incide el proceso político en la formulación de las políticas de empleo en un contexto de crisis. Aunque la investigación del caso empírico analiza la formulación de las políticas de empleo, los argumentos de esta sección se construyen tomando como referencia las RMT de 2010 en España y de 2012 en Italia. La razón gravita en que la crisis financiera y económica tiene su origen en la afirmación que la política determina la política pública, condicionada por el cambio de época.

En la segunda parte del capítulo, se analiza el *policy making* como una variable explicativa y los actores políticos cocéntricos que intervinieron en ese proceso de negociación que están en correspondencia al ciclo económico. Posteriormente, analizo los recursos, las capacidades técnicas, y la arena política de los actores en las tomas de decisiones como variables intervinientes y la situación interna de cada uno de los responsables políticos dentro de sus instituciones.

### 1. Problema público y agenda de gobierno

Con la aparición de determinados problemas sociales y de acuerdo al grado de su problemática, el enfoque del estudio de las políticas públicas, se convierten en asuntos a resolver por el gobierno, o no; para incluirlos dentro de la agenda de políticas públicas. Parsons (2007) enuncia una serie de enfoques para el estudio en la formulación de las políticas públicas como definición del problema y el establecimiento de la agenda. Esos enfoques determinantes son los siguientes: a) El enfoque del problema social; b) el estudio de la opinión pública y los medios masivos de comunicación; c) el entorno institucional; d) “la politización de un problema que puede, por supuesto, depender del

tipo de problema del que se trata, así como de la manera en que el proceso político lo ha abordado (2007)”<sup>51</sup>. Asimismo, Lowi (1972) nos afirma que: “*diferentes*” tipos de problemas harán surgir *distintas clases de políticas*; en otros de los aportes, e) es el análisis de la agenda que hace referencia en que el verdadero poder en el proceso de las políticas públicas es el poder de no tomar decisiones; f) este enfoque va más allá del anterior; y se proyecta al manifestar que se encuentran fuerzas inadvertidas que establecen los valores y creencias; también menciona en otro de los enfoques, g) es aquel que describe el papel del conocimiento y del lenguaje en la estructuración de la realidad política; y por último, h) el rol del conocimiento y del lenguaje que contribuyen al debate político y la consecución en el establecimiento de la agenda.

Hay algunos temas que ingresan a la agenda y otros que no son tenidos en cuenta para la posterior acción gubernamental. De ello va a depender de la importancia política del tema y su contexto. Ante esto nos preguntamos ¿Cuáles son los factores que se deben considerar para que un determinado asunto ingrese en la agenda de gobierno? ¿Cómo influyen los actores en las tomas de decisiones? ¿De qué manera inciden los interlocutores sociales? Estos son algunos de los interrogantes que contribuyen al desarrollo del estudio de esta tesis. De hecho, como nos demuestra Aguilar Villanueva (2003), la formación de una agenda de gobierno; “nos revela, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política”. Entendiendo de esta manera por *agenda de gobierno* “al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenados como objetos de su acción, y más propiamente, como objetos sobre lo que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”.

En el concepto que remarcamos anteriormente de Subirats, “las políticas públicas están formadas por un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente definido como colectivo” (2008), nos enmarca una serie de dimensiones operativas para una mejor comprensión del problema público y que presentamos a continuación. Las dimensiones

---

<sup>51</sup> La obra de Lowi (1964 y 1972) y el análisis de Parsons (2007) son de gran relevancia al objeto de estudio seleccionado.

operativas son las siguientes<sup>52</sup>: a) **“la intensidad del problema”**: que nos interesa de manera especial por la justificación que presenta ante la elección de un tema, puesto que “se refiere al grado de su importancia que se da a las consecuencias del problema, tanto a nivel individual como colectivo”. Su importancia en el tratamiento de los actores en cuanto a su actuación ante un problema público; b) **“el perímetro (o la audiencia) del problema”**: es decir, los implicados en el problema público, su alcance y efectos negativos; c) **“la novedad del problema”**: siendo un problema nuevo y de atención se incluye en la agenda, donde se ejerce cierta influencia de los actores, como también otros pueden ser calificados de crónicos; d) **“la urgencia del problema”**: un problema público debe ser tratado de manera inmediata y por tal motivo se lo incluye en la agenda. Posteriormente, nos especifica los factores de inclusión en la agenda pública; como así también nos enumera tres etapas que son fundamentales en el proceso de inclusión en la agenda:

- Un análisis de los actores involucrados.
- Un análisis de los procesos de tematización.
- Un análisis del contenido sustantivo.

Sin embargo, Cobb y Elder y Schattschneider<sup>53</sup> nos dicen que (citado en Parsons, 2007), “los temas y problemas y su definición constituyen dimensiones del proceso de las políticas públicas que requieren de gran atención. A su vez, el tipo de contexto define el lugar que ocupa en el ámbito del conflicto político y la estrategia de aquellos implicados en el manejo del alcance del conflicto”. Su análisis, está basado a partir del conflicto y no del contenido.

Uno de los grandes aportes lo realiza Wilson (1973), con respecto a los criterios de los costos y beneficios, tratando de circunscribir “la mayor felicidad del mayor número de individuos” en el cual concibe que un determinado tema se incluya en la agenda de las políticas públicas. En ese sentido, Lowi (1964) y posteriormente (1972) crea una

---

<sup>52</sup> Extraído de Subirats (2008) donde explica cada una de las dimensiones operativas a modo de comprender con exactitud su conceptualización.

<sup>53</sup> Su enfoque está basado en el conflicto. El estudio de caso seleccionado hace referencia a las políticas de empleo en un entorno de crisis se enmarcan dentro de las políticas conflictivas que se encuadran dentro de la tipologías de Lowi (las políticas regulatorias).



clasificación para el estudio de las políticas públicas que van a depender de la política pública que se trate, y su posterior incorporación en la agenda. El autor realiza una clasificación por temas: temas de política distributiva, temas de política redistributiva y temas de política normativa, incorporando en 1972 el tema de política constitutiva. Asimismo, la tipología que nos menciona Lowi ha sido criticada por su simplicidad y por su análisis que realiza en arenas de poder, en cuanto que sus recomendaciones no contribuyen desde un análisis metodológico para el desarrollo teórico en las políticas públicas (Heclo, 1972; Sabatier, 1991). En la lógica de Heclo (1972) se considera que están orientadas en cuanto implica tomar decisiones como poseer conocimiento.

En Kingdon (1984), si bien podemos encontrar un modelo de cómo “*ablandan*”, a las comunidades para que acepten las políticas públicas que formulan los gobiernos, también nos menciona al caracterizar la corriente de las políticas públicas como una “*sopa primavera*”, donde los actores que intervienen en esa lucha, solo algunas alternativas surgen a la agenda como propuestas para ser tratados en el gobierno.

Otros académicos nos presentan, entre ellos Hoogwood y Wilson (1973), mencionados anteriormente, el enfoque de costos y beneficios; con un enfoque basado en sus posibilidades de resultados, negociación y conflicto, que como respuesta a esta afirmación, Parsons (2007) aporta su crítica por obviedad “al grado de complejidad y de conocimientos técnicos o especializados”.

Por tal razón, la agenda política constituye la primera etapa de las políticas públicas, que conlleva a la hipótesis que en un proceso político de negociación y conflicto, no siempre todos ganan y no todos siempre pierden. Pero en realidad, cada uno de los actores intervinientes busca incluir en la agenda, temas que son de su interés, evitando la mayor cantidad posible de costos para no tener consecuencias políticas que terminen perjudicando a los decisores. Ante esta lógica, nos preguntamos ¿Cómo influye la política en la agenda de gobierno para que una política pública sea de una determinada manera en un contexto de crisis?

## **2. El estudio de las políticas públicas: enfoque teórico y analítico**

La proposición principal de esta tesis es demostrar que la RMT depende del dilema de la acción política entre el gobierno, los sindicatos y las confederaciones empresariales (la patronal), influyen en el proceso político en la formulación de una política pública en tiempos de incertidumbre. La crisis genera una ventana de oportunidad para el cambio de las políticas públicas en una época de cambios con el objeto de resolver el problema de empleo, depende principalmente del gobierno, sus argumentos y su relación con los actores domésticos e internacionales. Aunque las instituciones domésticas e internacionales restringen el campo de actuación de los gobiernos, no hay ninguna configuración institucional que sea a la vez necesaria y suficiente para explicar la formación de una política pública de una determinada índole.

Las instituciones internacionales, sobre todo las económicas, dictan una serie de recomendaciones con propuestas de implementación de determinadas políticas, no significa que determinen que las mismas logren tales objetivos. Un gobierno socialdemócrata centrará su lucha contra el desempleo con una política del aumento del gasto público, una RMT con la sola intención de flexibilizar y a su vez condicionado por el accionar de los sindicatos. Esta estrategia del gobierno puede ser no efectiva a la hora de reducir el desempleo y con el solo objetivo de conservar la gobernabilidad. Un gobierno tecnócrata centrará su estrategia en la aplicación de políticas de ajustes y una RMT tendiente a una mayor flexibilización laboral, entre otras reformas y medidas adoptadas, pero también condicionadas al desarrollo político de su país. Este dilema, puede conducir a no reducir la tasa de desempleo y solo concentrarse en conservar la gobernabilidad. Las diferencias estriban en el proceso de negociación entre el gobierno y los interlocutores sociales y la aceptación o no de una tendencia hacia la flexibilización del mercado laboral.

Esta tesis mantiene que las maniobras en las tomas de decisiones de los actores políticos en la formulación de las políticas públicas, y en un entorno de crisis, tiene una connotación política determinante en la formación de las políticas públicas, condicionada por sus intereses, sus recursos, sus capacidades técnicas, su ideología y orientación en la búsqueda de consenso de sus representados, para legitimar sus posicionamientos con

argumentos y evidencias para defender sus propuestas de políticas públicas que no sean en detrimento a quiénes representan. Por tal razón, implica que hay una recomposición de los actores, porque disponen con más recursos para el proceso político a la hora de defender sus posiciones políticas en temas importantes y urgentes por la situación que les acontece. Los políticos enfrentan más dificultades en el arte de gobernar, y esas condiciones generan una sensación de desconfianza hacia la ciudadanía a causa de que la política es menos fiable. No obstante, cuando los gobiernos llevan a cabo políticas de reformas, principalmente la RMT, se encuentran limitados por las condiciones institucionales<sup>54</sup>, pero fundamentalmente por sus capacidades políticas en las que se desarrollan, en el cual es importante señalar la noción de Majone (1997) en cuanto que “la argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas”.

La explicación de las políticas requiere la introducción del análisis de los argumentos utilizados en la política, en un contexto de crisis, que afecta la formación de las políticas públicas. De hecho, en el análisis de ésta tesis incluye tres variables fundamentales: los actores políticos, las presiones externas (las elecciones, la UE, los organismos internacionales y los actores globales), y los argumentos políticos con su consiguiente ideologización. La formación de las políticas públicas está limitada por el accionar de los actores políticos; si bien, relacionados a sus condicionamientos institucionales, el contexto económico imperante no proporciona una explicación completa en el modo que se diseñan las reformas. En primer lugar, las presiones de tipo económicos en tiempos de incertidumbres, el *diktat* de la UE, los intereses de los actores globales, las recomendaciones de los organismos internacionales y la proximidad a las elecciones políticas conducen a una situación de desempleo y déficits económicos que la situación es considerada como un problema político. En segundo lugar, la capacidad del gobierno y de las instituciones del mercado del trabajo (en especial los sindicatos y los empresarios), de hacer frente al proceso político para realizar la reforma, considerada como “la respuesta” para la crisis, influye en el proceso de negociación política. Por último, las preferencias políticas de los responsables de llevar adelante el proceso de negociación de la RMT,

---

<sup>54</sup> Siguiendo a Hall (1986: 19) con la explicación que nos ofrece de instituciones: “las reglas formales, los procedimientos, y los modos estándares de actuación que estructuran las relaciones entre los individuos.

sirve de guía para el análisis de la utilización de sus argumentos políticos, sus justificaciones, evidencias y datos para la defensa de sus políticas acordes a sus intereses.

En éste sentido, los análisis de las políticas públicas y los procesos políticos que nos brindan Subirats (2008), Majone (1997), Lindblom (1991) y Lowi (1972) son relevantes para ésta tesis.

Primeramente, comenzaremos con el concepto de políticas públicas que nos propone Subirats (2008), al señalar que “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar las conductas de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos/objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”.

Esta investigación parte de la premisa que “a pesar de las insinuaciones de Heclo (1972) y otros investigadores, las concepciones tradicionales de la elaboración de políticas no han unido con firmeza los aspectos intelectuales con los aspectos políticos, económicos e institucionales del proceso. Esto se aplica a la conceptualización de la elaboración de políticas como una planeación o una toma de decisiones ‘agrandadas’ –el modelo tecnocrático preferido por los analistas de la escuela decisionista-, pero también al modelo político que considera las políticas como resultado de una lucha por el poder, la consecuencia de intereses y fuerzas en conflicto” (Majone, 1997).

Si la tesis postula como hipótesis que la crisis altera el proceso político en la formulación de una política pública, obligando a los políticos a actuar con más énfasis en sus argumentos para defensa de las políticas públicas, corresponde a que tienen menos certeza para su aplicación. Además, se establece una recomposición de los actores modificando sus conductas, de acuerdo a su interpretación en el marco de las políticas públicas, en relación a la realidad política y social y cuyos límites y oportunidades se encuentran enmarcados dentro de un contexto político nacional e internacional. Cada actor planifica su estrategia con respecto a los otros, para poder participar en el proceso

de la formulación de las políticas públicas y protegiendo sus propios beneficios. En ese sentido, la hipótesis se sostiene en Majone (1997), al considerar que “el modelo político de la elaboración de políticas explica el desarrollo de las políticas primordialmente como resultado de ciertos cambios ocurridos en la configuración de los intereses dominantes. Un cambio no planeado en las políticas se ve como resultado de fuerzas políticas, económicas y burocráticas que tiran en direcciones diferentes. Pero este punto de vista pasa por alto también muchas cosas importantes para el entendimiento de la evolución de las políticas”.

Como antes observamos, “el desarrollo político e institucional de las políticas va siempre acompañado de un proceso intelectual paralelo de debate y argumentación. Los participantes reúnen pruebas para apoyar sus propuestas, emplean analistas y expertos para cuestionar las opiniones de sus oponentes y formulan argumentos que apelan a las creencias y valores, así como a los intereses, de electorados más amplios”. En relación al objeto de estudio diferente a la tesis de Lowi (1972), menciona que “las políticas públicas determinan la política”, que nos induce a analizar la inclusión de un tema en la agenda política, los actores que interactúan en la formulación de una política pública, el cambio de distribución de recursos de los mismos y la necesidad de un soporte técnico que justifiquen las políticas.

La crisis financiera y económica que se inició en los Estados Unidos en el 2007, que posteriormente se trasladó a Europa, ha influenciado directamente en el proceso político en la formulación de las políticas públicas, más concretamente en la negociación de los actores intervinientes. Este nuevo escenario en crisis, obliga al gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales a planificar una estrategia política con argumentos para defender su posición sobre el contenido de la RMT. La defensa que los actores políticos realizan sobre las reformas está acorde a sus recursos y su argumentación política. En primer lugar, porque la crisis permite la intromisión de factores exógenos al proceso de formación de las políticas públicas, principalmente de aquellos países afectados por la misma. En segundo lugar, porque las capacidades técnicas y los recursos utilizados por los actores políticos son diferentes entre ellos, y en un contexto de crisis, determinados actores pierden poder político con respecto a otros. La crisis, modifica un escenario estable en la toma de decisiones, otorgando más poder a aquellos que se adecuan al

escenario europeo para la formación de las políticas. Los gobiernos y los interlocutores sociales defienden sus políticas con argumentos. Pero esencialmente, la crisis financiera y económica afecta directamente el nivel de empleo, generando una desviación en el proceso de negociación política entre el gobierno, los sindicatos y las confederaciones empresariales que genera un dilema de choque de conflictos, acuerdos y desacuerdos por los distintos objetivos que persiguen cada uno de los actores políticos.

El gobierno está obligado a reformar las pensiones y el mercado de trabajo, pero al mismo tiempo tiene el deber de garantizar un clima de estabilidad política para lograr permanecer en el poder. Por otro lado, los empresarios proceden con una actitud especulativa para la obtención de beneficios económicos y una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo. Por último, la postura de los sindicatos, con una actitud situada entre la cooperación con el gobierno y la protección de los trabajadores tratan de evitar que la reforma sea lo menos flexible posible. En ese sentido, Lasswell (1970) nos señala que "una elite se defiende y hace valer sus derechos en nombre de símbolos del destino común. Tales símbolos son la *ideología* del orden establecido o la *utopía* de las contra-elites".

El modo de influir que tiene la política varía en cada una de estas variables. Por ende, el cambio de las políticas públicas requiere de una explicación más de índole política que técnica. La crisis hace emerger la relación de la influencia política en las políticas públicas.

Las condiciones políticas han influenciado en la negociación entre los actores políticos por dos vías distintas: por una vía formal (pública) y otra vía informal (privada). A su vez, quedó establecida una combinación de una mesa de negociación técnica y otra mesa de negociación política, a tal punto que ambas interactuaban al mismo tiempo. No obstante, el proceso de negociación ha dependido del poder de cada uno de ellos de influir sobre los demás, cualquiera sea la vía. Si el contexto europeo y económico concibe que los gobiernos no puedan garantizar su promesa con respecto a la realización de la reforma del mercado laboral, recurren a un equilibrio de poder entre el *diktat* de la UE y los sindicatos, para que le otorguen al gobierno una estabilidad política de poder prolongar su período en el poder.

Estas condiciones políticas son importantes para la RMT por varias razones. En primer lugar, la RMT tiende a una mayor flexibilización del mercado laboral que posiciona al gobierno en un rol de mediador entre la UE y los empresarios, por un lado; y su relación con los sindicatos, por otro lado. El gobierno adquiere la necesidad de tener un falso equilibrio de poder para tomar sus decisiones por sí solo, puesto que promueve incertezas a la hora de decidir. Las incertezas en las tomas de decisiones en los gobiernos pertenecen a la búsqueda de un equilibrio, entre las presiones internacionales y las posiciones de los actores domésticos, que permitan avanzar hacia una flexibilización del mercado laboral. La flexibilización del mercado laboral favorece a los empresarios y está en concordancia con los designios de la UE; o bien, el gobierno tiene la facultad de decidir no flexibilizar para proteger el mercado laboral, a favor de la postura de los sindicatos. En segundo lugar, el gobierno decide conservar el poder con el intención de no ser intervenido, pero siempre buscando el menor costo político posible.

“La toma de decisiones y el diseño de formación de las políticas públicas sería el producto de procesos de negociación política dentro de las burocracias” (Weir y Skocpol, 1985). Las decisiones para el diseño de las políticas públicas se construyen en el plano de las capacidades de los actores políticos, los recursos, y sus capacidades institucionales, que permite realizar un estudio transversal de las mismas<sup>55</sup>, e influyen en el modo que se diseña la RMT. De hecho, dependen del grado de influencia política de cada uno de los actores políticos en el diseño de la reforma.

En reseña a los primeros autores que se encomendaron a realizar contribuciones explicativas a las ciencias políticas sobre las políticas públicas, como Lasswell, Simon, Lindblom y Easton; analizamos cómo fueron enunciando, de manera ilustrativa, los enfoques estudiados a partir de un marco teórico como sustento para explicar la formación de las políticas públicas. Así también, los trabajos que completan la escuela del “*public policy*” de Simon, Dahl, Wildavsky y Majone “han resultado esenciales para comprender que la política no es solo una preocupación por los mecanismos de poder y

---

<sup>55</sup> Subirats nos alega que “el contexto en el que se mueven los actores tiene una influencia, a veces muy significativa, sobre las decisiones y acciones de los mismos”.

legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la presentación política, a través de análisis exhaustivos de partidos o elecciones” (Lindblom, 1991).

Desde la visión de Lasswell (1991a), la Ciencia Política está comprendida en dos grandes enfoques; en primer lugar, en función del conocimiento en el proceso de las políticas públicas; y en segundo lugar, el conocimiento del proceso de las políticas públicas:

- “Análisis del proceso de las políticas públicas: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas públicas”.
- “Análisis en y para el proceso de las políticas públicas: que comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación.”

Desde la perspectiva de Lasswell y aplicando esta idea del análisis del proceso de las políticas públicas, es importante señalar como los actores políticos definen la reforma del mercado laboral, cómo la evalúan y toman sus decisiones en base a sus objetivos políticos.

La denominada escuela del “*public policy*” nos aporta numerosos estudios y análisis de las políticas en acción relacionados a otras ciencias, como la economía, la sociología o el derecho, y donde explican cómo se formulan las decisiones en los procesos políticos entre el gobierno y los interlocutores sociales. En ese sentido, Lindblom (1991) nos señala que “cuando hablamos, por tanto, de ‘política pública’, nos estamos refiriendo a “procesos”, “decisiones”, “resultados”..., pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y en entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues en un panorama lleno de ‘poderes’ en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos” (Lindblom, 1991). De esta manera nos orienta a estudiar no solamente el proceso de las políticas públicas en el sentido de la preeminencia de las elecciones, las burocracias, los partidos, los políticos y los grupos de interés, sino también la vinculación a la problemática del estudio a “las fuerzas más profundas” (las empresas, la inequidad, y las limitadas capacidades de



análisis) que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas”. La tesis se centra en los actores concéntricos que funcionaron en el proceso político como actores directos e influyeron en la formulación de las políticas públicas.

Por su lado, Easton (1965) en su modelo de “sistema” político ha influenciado en el estudio de las políticas públicas al relacionar la formulación de las políticas públicas, los resultados de las mismas y su entorno más amplio. Desde ésta perspectiva, Vickers<sup>56</sup> (1994) y Dror<sup>57</sup> (1989) también desplegaron su influencia al analizar el estudio de las políticas públicas. Asimismo, es oportuno considerar a Dror (1989) en su coincidencia teórica en la formulación de las políticas públicas con Lindblom (1991), que se opone al modelo incrementalista orientándose a una forma modificada de racionalismo. En su investigación se funda en el análisis sistémico, el análisis de las políticas públicas y de las ciencias del comportamiento, que ha sido motivo de preocupación por otros autores, entre ellos mencionamos a Wildavsky (1986).

Fernández (2006) nos presenta distintos conceptos de políticas públicas dentro de la esfera académica, como Thoenig y Meny (1989) sustentan que una política pública es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental”. Asimismo, Dye (1989) plantea que “la política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer, o no hacer”.

En éste recorrido del análisis de “las políticas públicas quiere contribuir a decisiones que hagan de la política y del gobierno instituciones productivas, que ensanchen en lugar de estrechar el ámbito de lo colectivamente deseable y factible” (Aguilar Villanueva, 2003). Precisamente, cabe subrayar a Subirats (2008) en uno de sus aportes sobre el estudio del análisis de las políticas públicas como ciencia de la acción, donde comprende “la lógica de las acciones públicas a través de la reconstrucción de las hipótesis (a veces implícitas) en las que se han basado las instituciones públicas para resolver los problemas sociales”<sup>58</sup>. En su conceptualización, se puede observar que menciona “la lógica de

---

<sup>56</sup> Nos hace referencia al cambio de políticas públicas.

<sup>57</sup> Citado en Parsons, W. (2007)

<sup>58</sup> Subirats (2008) nos explica claramente el estudio del análisis de las políticas públicas. También hace una explicación de las distintas corrientes contemporáneas, según su aproximación. Más adelante detallaremos las mismas.

acción, en el cual interactúan en la arena con los actores políticos-administrativos y sociales; en segundo lugar, la influencia de las instituciones en el comportamiento de los actores y sus resultados; y por último, los recursos como medio que utilizan los actores para hacer valer sus intereses”, considerados como elementos influyentes en el proceso político para la formulación de una política pública.

### 3. Las teorías sobre el proceso de las políticas públicas

En la reseña sobre las teorías del proceso de las políticas públicas se encuentran dos perspectivas, una orientada hacia la finalidad; y la otra, al método empleado por Regonini (1991). La primera gran división afecta a quiénes se muestran partidarios del estudio de las políticas con finalidades prescriptivas<sup>59</sup>, y se hace la narración al *policy analysis*, “frente a quienes mantienen la preeminencia de un enfoque explicativo” revelado en el *policy sciences*” (Caminal Badia, 2002), que en la variable metodológica se pueden observar y estructurar cuatro enfoques distintos en el estudio de las políticas públicas. En la siguiente tabla explicativa se especifica la matriz método/finalidad con los cuatro enfoques para el estudio de las políticas públicas<sup>60</sup>:

**Tabla 1 : Matriz método/ finalidad: cuatro enfoques para el estudio de las políticas públicas**

		MÉTODO	
		DEDUCTIVO	INDUCTIVO
FINALIDAD	Prescriptiva	Policy analysis	Incrementalismo
	Descriptiva	Elección Racional	Análisis de políticas públicas

**Fuente:** Gloria Regonini, 1986.

<sup>59</sup> Caminal Badia, M. (2006)

<sup>60</sup> Cuadro elaborado por Regonini, G. (2006) sobre los cuatro enfoques para el estudio de las políticas públicas que se hace referencia a continuación.

I. “Los modelos racionales”<sup>61</sup>. El *policy analysis*: Tiene una finalidad instrumental, utilizando esquemas analíticos técnicos para encontrar una solución óptima a cada uno de los problemas públicos, y desde una posición políticamente neutro.

II. “El incrementalismo” de Lindblom (1979) es el principal inspirador de ésta corriente, y crítica los modelos racionales porque no estudian la forma en que los decisores públicos y los actores comprometidos en el proceso político actúan de hecho, por sus limitaciones de tiempo, información y recursos, al considerar justamente que es en la arena de poder donde interactúan, acuerdan y negocian, dependiendo del interés de cada actor. En esa trama cada actor obtiene resultados ajustados, con un enfoque pragmático de las decisiones que tiene como fin el “salir de paso”. Lindblom (1991) propone un modelo incrementalista como propio de las democracias pluralistas. Wildawsky (1979) realizó estudios basados en el presupuesto norteamericano teniendo como factor principal determinante el presupuesto del año anterior. Cada uno de los actores intervinientes en la conformación del presupuesto ejercen presión sobre el mismo para obtener sus propios intereses. Las críticas al incrementalismo como consecuencia de la interacción de los diversos actores están fundadas en ese modelo de análisis y de estilo de toma de decisión en el hecho que no permiten que se realicen cambios de profundidad. En respuesta a esto, Lindblom (1979) enfatizó que si bien la racionalidad puede determinar en cierta medida grandes decisiones, el actuar continuo queda circunscrito a los pequeños cambios incrementales.

III. “La elección racional”<sup>62</sup>: En ésta corriente, el actuar en política no tiene diferencias con las económicas, ya que buscan resultados útiles por medio de elecciones en el mercado en beneficios de sus intereses personales, como menciona Downs (1957) en su ‘teoría económica de la democracia’; o los trabajos de Olson (1965) que centra su análisis en controlar y repartir las externalidades para beneficiarse de los bienes públicos. En esa línea de pensamiento, Fernández (2006) nos evoca que “la transformación de las instituciones políticas para que respondan mejor a las preferencias expresadas por los individuos es uno de los objetivos de la escuela del *public choice*, ya que tanto políticos

---

<sup>61</sup> Expresión extraída de Fernández, A. (2006)

<sup>62</sup> Expresión extraída de: Fernández, A (2006)

como funcionarios atienden más a sus respectivos intereses para ser reelegidos o aumentar su poder a través de la ampliación de programas públicos, que a la ejecución de las preferencias cambiantes expresadas por los electores....”<sup>63</sup>.

IV. El análisis de políticas públicas: éste enfoque sobre el estudio del análisis de las políticas públicas está vinculado a la Ciencias Políticas. La importancia de resaltar el estudio del análisis de las políticas públicas es porque ha incurrido por dos vías distintas de estudios; el primer grupo de investigadores se identifican con el objeto de estudio que han realizado Lowi (1999) y Dye (1989), remarcando los contenidos, outputs y determinantes de las políticas públicas. Lowi (1999) sostiene que son “las políticas las que determinan la política” (*policy determines politics*) de manera que son “características de cada política las que crean sus procesos decisionales específicos” (Fernández, 2006). En la interpretación para el estudio de casos que Aguilar Villanueva (1996) formaliza sobre arenas de poder, nos muestra un esquema que está basado con sus propios argumentos, exponiendo “la vinculación entre teorías políticas y los casos observables”. Nos plantea un esquema que es importante para el análisis de las políticas públicas al señalar, en primer lugar: “el tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas, por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás. En segundo lugar: en política, (*politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*policies*). En consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política.....”<sup>64</sup> (Aguilar Villanueva, 2006).

---

<sup>63</sup> Textual de Fernández (2006) por estar vinculada al objeto de estudio en cuanto se hace referencia a ampliar o conservar el poder mediante los programas públicos. Demostrando una clara actuación política.

<sup>64</sup> Para más detalles consultar Aguilar Villanueva (2006): “La hechura de las políticas públicas”. Es el resultado de un trabajo interpretativo general.

**Tabla 2 : Tipología de las políticas públicas según la probabilidad y aplicación de la coerción, (Lowi, 1999)**

	Aplicación de la coerción	
	Individual	Colectiva
Probabilidad de coerción	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	Políticas regulatorias	Políticas redistributivas

**Fuente:** Lowi (1999: 39). Traducción propia<sup>65</sup>

En arenas de poder, Lowi (1999) nos plantea una tipología de las políticas públicas, y lo constituye en base a dos variables que se corresponden con las mediciones del “grado de coerción de la política”, y el “grado de concentración de la amenaza coercitiva”; es decir, la coerción que ejerce el Estado a modo de influir en el comportamiento de los individuos. Ahora bien, en el enfoque de Lowi (1972) que estudia relación entre la política y las políticas, realiza cuatro esquemas de relaciones de poder en el cual puede observarse que “mientras por lo general la dimensión vertical de un dispositivo de la ley es fácil de detectar, el tamaño horizontal tiene algunas otras modificaciones en más”<sup>66</sup>. Así, el estudio de los casos seleccionados, de España y de Italia, la afirmación de Lowi no siempre es determinante, sino que existen determinados factores en el que la política determina las políticas. Para pormenorizar, a continuación, el cuadro detallado de las tipologías de políticas públicas que nos plantea Lowi:

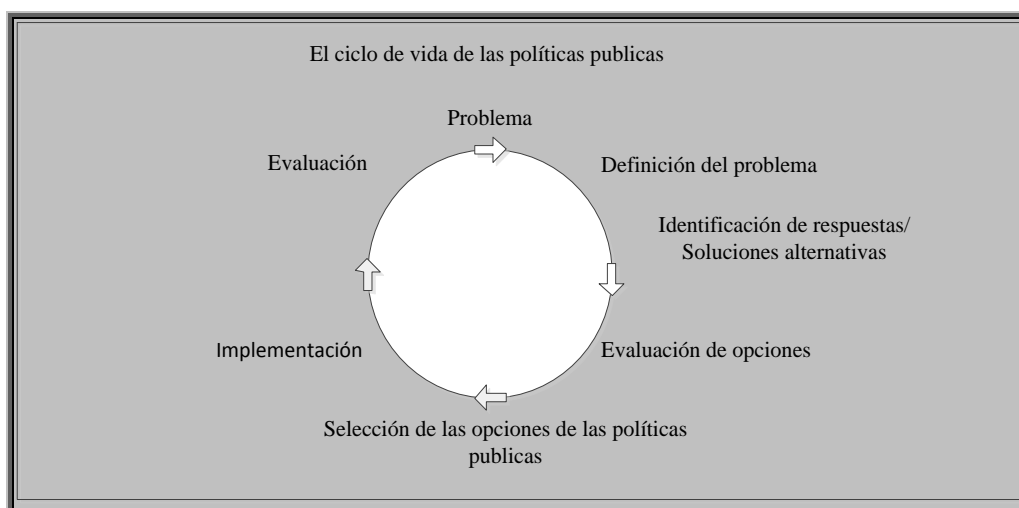
La tipología de políticas públicas formulada por Lowi, considera a las políticas distributivas como aquellas que el Estado suministra servicios públicos. Las políticas regulatorias se destacan principalmente por su papel coercitivo y sus aplicaciones son individualizadas; mientras que las políticas redistributivas pretenden redistribuir ingresos de unos sectores o regiones hacia otras, y destaca una actuación del Estado de coerción fuerte, en el sentido que nadie está dispuesto a ceder ingresos de manera voluntaria, y que obliga al Estado a actuar de una manera imperativa. Por último, las políticas contributivas

<sup>65</sup> Traducción propia del idioma italiano al español. Extraído del libro: La scienza politiche de Lowi, T. (1999), collezione di testi e di studi.

<sup>66</sup> Textual de Lowi (1999). Traducción propia. A modo de aclarar la perspectiva clasificatoria de las tipologías de políticas públicas que se presenta en la Tabla nº 2.

son aquellas que representan políticas en que el Estado interviene en grupos sociales amplios<sup>67</sup>. En consecuencia, “las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder” (Aguilar Villanueva, 1996).

### **Ilustración 1 : Etapas y ciclos: el mapa del proceso de las políticas públicas**



**Fuente:** Parsons (2007)

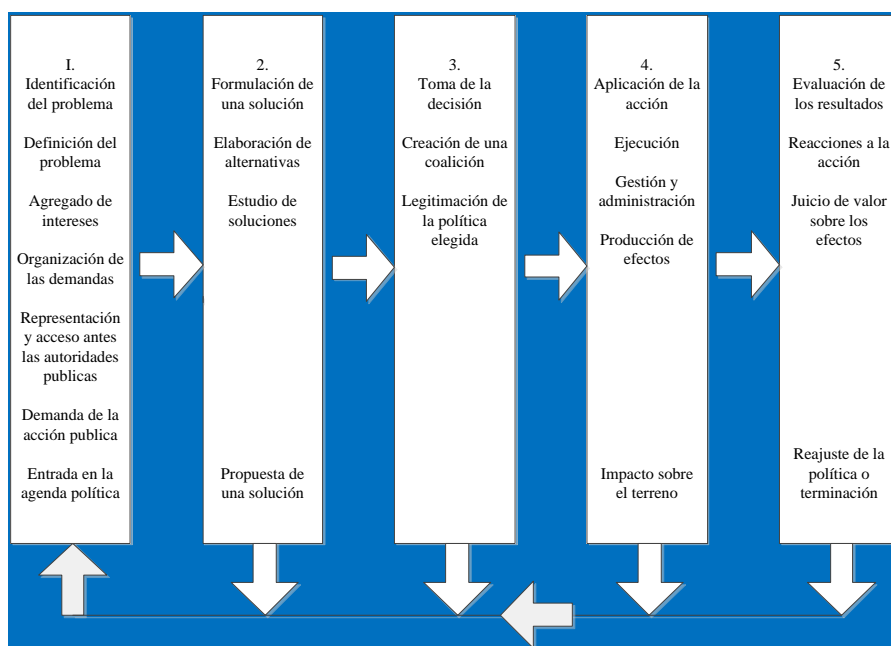
Si el argumento de la tesis está centrado en el proceso político de la formulación de una política pública; por tal razón, es primordial matizar el ciclo de las políticas públicas al análisis de su contenido, puesto que no puede ser independiente de su proceso. Sin embargo, en la literatura sobre las políticas públicas no hay un consenso único en cuanto al número de etapas que posee una política pública, si coinciden la mayoría de los estudiosos de las políticas públicas que cinco son las etapas determinantes en una política pública. Si nos remitimos a Parsons (2007), en las décadas de los ‘70 y ‘80 se plantearon diversas etapas con el fin de trazar un mapa de este proceso que incluye el tipo de formulaciones (Parsons, 2007), las mismas están representadas en la siguiente ilustración:

Asimismo, subrayamos el aporte realizado por Jones (1984), en cuanto al esquema que ha elaborado sobre las etapas de las políticas públicas, coincidente con la formulación de otros autores que a posterior realizaron, y que está compuesto de cinco etapas:

---

<sup>67</sup> Interpretación de la definición de las tipologías de políticas públicas del libro de Lowi (1972). Véase para mayor clarificación las tipologías de políticas públicas el libro del correspondiente autor.

## Ilustración 2 : Proceso de las Políticas Públicas



**Fuente:** Adaptado por Jones, y Meny y Thoening, 1992

En las interpretaciones elaboradas por Subirats (2008), Stone (2001), Lindblom (1979) y Woodhouse (1987), y Nakamura (1987) sobre el proceso de políticas públicas, entre otros autores, consideran que el proceso no debe analizarse dentro de un “marco rígido”<sup>68</sup>; sino más bien, el proceso tiene su propia dinámica y no significa que deba seguirse en ese orden, ya que suele suceder que una política pública no supere la faz de la formulación. Otras políticas, aparecen como un problema urgente que deben resolverse mediante un diálogo social entre los actores políticos y sociales, y la relación de fuerza de cada uno de ellos depende de los intereses; y el resultado de una política pública es producto de las relaciones entre cada uno de los actores intervinientes.

En correspondencia a cada una de las etapas del *policy analysis*, Dunn (1994), propone una metodología fundada en el manejo de cinco tipos de análisis, que mencionamos a continuación:

- Definición.
- Predicción.

<sup>68</sup> Expresión textual extraída de: Subirats (2008).

- Prescripción.
- Implementación.
- Evaluación.

En analogía a éste esquema, los funcionarios de gobiernos pueden adquirir un cierto conocimiento que les permita obtener determinados resultados “que contribuyan a perfeccionar su juicio, decisiones y acciones” (Fernández, 2006). En la siguiente tabla se señala la correlación entre la fase del proceso y el tipo de análisis.

**Tabla 3: Correlación entre la fase del proceso y el tipo de análisis**

Fase del proceso	Tipo de análisis
<b>Identificación del problema y entrada en la agenda</b>	Estructuración del problema o definición
<b>Formulación de alternativas</b>	Anticipación de los efectos de las diferentes alternativas o predicción
<b>Decisión</b>	Recomendación o predicción
<b>Implementación</b>	Monitorización o descripción
<b>Evaluación</b>	Evaluación

**Fuente:** Elaborado a partir de Dunn, 1994<sup>69</sup>.

En la teoría del proceso de una política pública, el proceso del *policy* constituye la dimensión dinámica de las políticas públicas, por tanto, se requiere estudiar la dimensión temporal y espacial de un conjunto de acciones e intenciones que implican manifestarse de aquello que se decide y de lo que no se decide, y el impacto de éste resultado en la formación de las políticas públicas. La atención está puesta en la perspectiva procesual del análisis de las políticas públicas, a la sazón hay una correspondencia directa entre el concepto de política y el concepto de las políticas públicas. A partir de estas conceptualizaciones, nos permite comprender de manera profunda la dinámica de las políticas públicas y como los decisores interactúan en defensa de sus intereses para la formación de la misma.

---

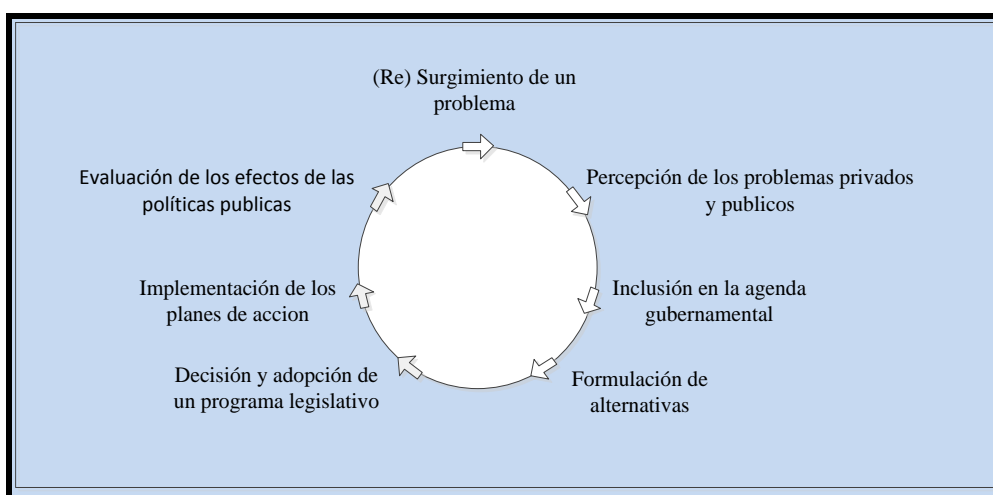
<sup>69</sup> Cuadro extraído a partir de la elaboración de Dunn (1994), adaptado por Fernández (2006).



#### 4. Las etapas del proceso de las políticas públicas

En esta sección, explicaremos las configuraciones de las distintas etapas del proceso de las políticas públicas que han esquematizado los diferentes autores. En principio, mencionamos las etapas del proceso político que elaboró Subirats (2008)<sup>70</sup>, cuyo ciclo se inicia con el surgimiento del problema y culmina con la evaluación de los efectos de las políticas públicas. Seguidamente, se observa en detalle el ciclo de una política pública:

**Ilustración 3: El ciclo de una política pública**



**Fuente:** Joan Subirats (2008)

El análisis del ciclo de una política pública, como hemos mencionado anteriormente, se estudia “como un marco de referencia y no como un esquema rígido” (Subirats, 2008); es decir, a través del cual “el desarrollo por separado de cada una de las fases del proceso ayuda a su mejor comprensión” (Fernández, 2006). En correspondencia a la afirmación de Lindblom (1991), “el método *paso a paso* corre también el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de las políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional”, igualmente estudia la elaboración de las políticas públicas “como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos”

<sup>70</sup> Aplicación libre del libro de Parsons de: Subirats (2008)

(1999)<sup>71</sup>. Efectivamente, “dividir la formulación de políticas públicas en etapas exagera la naturaleza racional de la formulación de las políticas, y presenta una imagen falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora, en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto” (Parsons, 2007).

El modelo presentado por Subirats (2008) del ciclo del proceso de las políticas públicas, nos alega de una manera precisa cada una de las etapas o fases<sup>72</sup>, que distingue el estudio que debe realizarse con un análisis transversal y profundo de las mismas, considerando como eje:

- Los actores.
- Sus recursos.
- El marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones.

## **5. Los actores políticos de las políticas**

Los actores políticos, públicos, privados e internacionales inciden con argumentos técnicos y/o políticos en el proceso de formulación de una política pública. De esta manera, el concepto de políticas públicas mencionado anteriormente, está intrínsecamente conectado al objeto de esta tesis:

“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos, y a veces no públicos.....”  
(Subirats, 2008).

---

<sup>71</sup> Ver el capítulo: la política desde la perspectiva del proceso de la elaboración de políticas públicas, donde menciona la formulación de políticas públicas como un ‘proceso no claro’.

<sup>72</sup> Ver el capítulo: “las políticas públicas” de Subirats (2008), donde nos explica cada una de las fases con sus límites.

Por tal razón, analizamos el conjunto de actores que interactúan en el proceso político con la consiguiente formulación de una política pública. En el análisis de las políticas, las agencias también pueden ser concebidas “como actor y política”<sup>73</sup> (Dente, 1985).

Antes de comenzar a desarrollar la noción de actores políticos y sociales, señalamos el concepto de ciudadanía para atender el enfoque lógico y estructural de la tesis. El motivo de la utilización de éste concepto surge a partir de determinadas situaciones o contextos donde los ciudadanos son co-actores de los procesos políticos. Por tal razón, utilizaremos como eje de análisis el concepto de ciudadanía que nos ofrece Moreno (2000), con la siguiente definición: “la ciudadanía es la condición de pertenencia y participación en la *politeya*, u organización política donde se integran los miembros de la sociedad. Más allá de su plasmación en el derecho positivo de las modernas democracias, la ciudadanía hace referencia a un conjunto de prácticas y usos que otorga la cualidad de componentes activos a los individuos en su comunidad de referencia. La ciudadanía es, principalmente, un estatus conformado por el acceso de esos recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La no discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía”.

En ese sentido, “al igual que las organizaciones, las políticas cambian constantemente, pero para los actores y observadores tienen un sentido de continuidad en el curso del tiempo” (Majone, 1997), y además afirma que “tales políticas pueden abandonarse o ser modificadas cuando existen presiones o profundas crisis”; y en ello, la actuación de los ciudadanos como actores y/o grupos de presión, cumplen un rol que puede ser importante en la formulación de las políticas. Legítimamente, en las reflexiones de Aguilar Villanueva (1996) que realiza sobre Heclo, expresa “que hay una serie de *triángulos de hierro*, informales pero fuertes que articulan las oficinas del Ejecutivo, los comités del Congreso y la clientela de los grupos de interés que pueden ganar o perder con los programas”<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Dente, B. (1985): analiza a las agencias dentro de un contexto cambiante y enmarcado en un juego de relaciones que tiene resultados de políticas donde influyen los intereses y los recursos.

<sup>74</sup> Para mayor profundidad véase: Aguilar Villanueva, L. sobre el capítulo: Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo; donde nos describe que “el concepto de triángulo de hierro se basa principalmente en los primeros estudios de las políticas agrícolas, hidráulicas y de obras públicas.

Desde esta perspectiva, el concepto de *triángulos de hierro* constituye una visión de análisis muy cerrada, porque no permite realizar un estudio desde una perspectiva profunda los condicionamientos de un gobierno en la formulación de una política pública, relacionado a la existencia de un número de actores que inciden en el proceso, y que “las redes de asuntos incluyen un gran número de participantes que tienen muy diversos grados de compromiso mutuo o de independencia de los demás, de hecho es casi imposible decir donde acaba una red y donde empieza su entorno”<sup>75</sup> (1996).

Parsons (2007), expone sobre las “redes, corrientes, coaliciones promotoras y equilibrio interrumpido”<sup>76</sup>, que por la proliferación de modelos, realiza una síntesis y los clasifica en cuatro enfoques, que “sustenta la idea de que se necesitan más modelos y teorías más generales para explicar los procesos”<sup>77</sup>. Asimismo, nos subraya distintas teorías que a continuación las mencionamos:

- “Redes y comunidades de políticas públicas”.
- “Corrientes de políticas públicas”.
- “Coaliciones promotoras”.
- “Equilibrio interrumpido”.

En ese sentido, expresa que las “redes y comunidades políticas públicas” han desarrollado una importancia de enfoques que se abordan “los aspectos más relacionales e informales de la formulación de las políticas”<sup>78</sup>, en el que se destacan las obras de los siguientes autores:

---

<sup>75</sup> Este concepto me permite estudiar los actores políticos y sociales en el involucramiento del proceso político. Por ello es menester además aclarar que: “las redes de asuntos actúan en muchos niveles (p. 264).……El precio de entrar en una u otra red es escuchar, observar, leer, debatir y tratar de actuar de cara a problemas particulares de políticas. Los grupos poderosos de interés pueden tener su representación en las redes de problemas, pero también la tienen los individuos, internos y externos al Gobierno, que tienen la reputación de ser buenos conocedores de la materia”.

<sup>76</sup> Textual de Parsons 2007. Estudia cada uno de los enfoques de manera sintética que me permite analizar un aspecto de los actores en cuanto su funcionamiento

<sup>77</sup> Ibidem..

<sup>78</sup> Ibidem.. Este enfoque es particularmente considerado por su estudio informal en la formulación de las políticas públicas. “Su atractivo en cuanto a la formulación de las políticas públicas es indiscutible, pues enfatiza la manera en que cada política es resultado de una compleja interconexión de personas y organizaciones, y presenta un cuadro más informal de la manera en que ocurre la política en la realidad (real politics).

- *David Knoke y James Kuklinski*: “poderosos brochazo se trata de pintar un cuadro sistemático de las estructuras sociales mundiales y de los elementos que la conforman”. Además, analiza los actores, sus influencias y los niveles de estructuras dentro de un sistema social.
- *Richardson J. y Jordan A.*: mencionan que la formulación de políticas está caracterizada por una fragmentada colección de subsistemas, en el que “cada comunidad de políticas públicas surge de la idea que cada país tiene un patrón (etilo) propio de formulación de políticas y toma de decisiones” (Richardson 1982). En ese esquema, construye dos dimensiones de estilo en las políticas públicas:
  - ✓ El estilo anticipatorio: (tendencia a anticiparse a los problemas) o el estilo reaccionario (tendencia a reaccionar antes eventos y circunstancias conformen se presentan).
  - ✓ El estilo de búsqueda de consenso: El enfoque de búsqueda de consenso tienen la tendencia a tomar decisiones mediante acuerdos entre las partes interesadas o con estilo que tiende a imponer sus decisiones a la sociedad.

#### **Ilustración 4 : Dimensiones del estilo de las políticas públicas**

La formulación de políticas tratan de lograr el consenso			
Los formuladores	1	2	Los formuladores de
de políticas prevén			políticas reaccionan
los problemas	3	4	ante los problemas
Los formuladores de políticas tratan de imponer sus decisiones			

**Fuente:** Tomado de Parsons (2007) y adaptado de Richardson (1982).

- *Rod Rhodes*: sostiene la variedad de redes en la formulación de las políticas públicas como principal característica, e instauró distintos tipos de redes en la cual se distinguen por su grado de integración.
- *Martin J. Smith*: ensaya la relación entre los actores estatales y los grupos, sosteniendo que de esas relaciones y sus influencias se definen los impactos de las políticas públicas.

- *Michael Atkinson y William Coleman*: realizan una crítica a los modelos político-burocráticos, sin embargo manifiestan que pueden servir como especie de vaso comunicante conceptual para la investigación teórica y empírica de la actualidad.
- *Brian W. Hogwood*: también realiza una crítica sobre la utilidad del modelo, porque “los temas no parecen estar confinados dentro de una comunidad o red de políticas públicas”.

En referencia a las corrientes de políticas públicas, en primer lugar debemos resaltar el aporte de Kingdon (1984), sobre el estudio de la *Agenda* con su obra denominada *Alternatives and Public Policies*. Kingdon (1984) desarrolla un marco analítico denominado como enfoque *Múltiple Streams* (enfoque de corrientes múltiples) y nos muestra un modelo de cómo “*ablandan*, a las comunidades para que acepten las políticas públicas que formulan los gobiernos” en el cual nos menciona caracterizando a la corriente de políticas públicas como una “*sopa primavera*”, en el cual los actores que intervienen en esa lucha, solo algunas alternativas sumergen a la agenda como propuestas para ser tratados. En tanto que *Nikolaos Zahariadis (1995)* numera tres procesos suplementarios al modelo de Kingdon (1984): “atención, búsqueda de soluciones e influencia en la decisión”.

Con respecto a las coaliciones promotoras se refieren a que las mismas luchan por “hacer valer sus sistemas de creencias” (Sabatier, 1987, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, 1999), agrega en otras de las obras de Sabatier y Weible (2007) una aportación al “modelo inicial del cambio negociado”. La tercer teoría describe el “equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones (1993) que explican “los elementos que exacerban estabilidad y cambio; destacando la importancia de la *agenda settlement*”.

Por tanto, vamos a abordar los dos casos de estudios que explique como la política determina la formación de las políticas públicas. El primer paso es realizar la distinción de la palabra política en inglés, que propone Harguindéguy (2013: 23), “la primera es la de *politics* y se refiere al juego político diario. *Politics* se basa en alianzas y conflictos. La segunda traducción es la de *polity*, que hace referencia a la arquitectura institucional. Finalmente, *política* se puede traducir por *policy*. *Public policy* se suele traducir como políticas públicas o acción pública”. Por tal razón, la crisis financiera y económica y la

subsiguiente crisis del empleo constituyen, no solo un problema social, sino también un problema político. Para ello, nos basamos en los elementos de los problemas políticos de Cobb y Elder (1972), que nos sirven para comprender la complejidad de la negociación entre los actores intervinientes del proceso de negociación de la reforma del mercado de trabajo. Estos elementos están expresados en la tabla 4:

**Tabla 4: Elementos de los problemas políticos según Cobb y Elder (1972)**

Elemento	Grado	Concepto
<b>Primero</b>	Especificidad	No necesita una demarcación los límites del problema. La crisis impacta en el proceso de negociación.
<b>Segundo</b>	Relevancia Social	El problema tiene que afectar a la máxima cantidad de ciudadanos. La crisis destruye el desempleo en España e Italia que origina un fuerte aumento en la tasa de desempleo.
<b>Tercero</b>	Relevancia temporal	El asunto debe ser de tal importancia en el tiempo que impone por incluirse en la agenda por sus consecuencias en el futuro. Se incluye en la agenda del gobierno, los sindicatos y los empresarios.
<b>Cuarto</b>	Complejidad	El asunto es tan difícil de resolver para los políticos que evitan incluirlos en la agenda por falta de soluciones al mismo. En principio, España niega la crisis e Italia no la reconoce en su totalidad.
<b>Quinto</b>	Existencia de precedentes históricos	Son difíciles de resolver por la falta de soluciones pero además por el impacto que genera el mismo. La prolongación de la crisis extiende el problema del empleo.

**Fuente:** Adaptado y elaborado acorde al objeto de estudio.

En relación a los elementos mencionados, el problema del desempleo fue eje de debate político de los actores intervinientes del proceso. El problema de la crisis del empleo tiene la particularidad y originalidad que tiene una relevancia social de gran magnitud como consecuencia de un aumento progresivo en la tasa de desocupación, y que impacta cada vez más en la complejidad política.

En esa construcción de los problemas políticos, cada uno de los actores intervinientes debe utilizar argumentos políticos para defender sus intereses; de esta manera, nos sustentamos en Majone (1997: 41), cuando afirma que "las políticas públicas están hecha de palabras". Así, la retórica cumple un recorrido importante en el actuar de los actores políticos, utilizando la misma como parte de una estrategia política y acorde a sus intereses, en el cual "los actores políticos están constantemente luchando para imponer su

versión de los hechos" (1997: 41). La versión de los hechos se transforma en una cuestión política e ideológica que va más allá de las cuestiones técnicas o de los contenidos de las reformas. Esa lucha política de carácter conflictiva y basada en los hechos entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios, tanto en España como en Italia, obligó a defender sus posiciones políticas de cara a las reformas de trabajo y de las pensiones, con argumentos descriptivos y narrativos de los hechos. En tiempos de incertidumbres, los argumentos adquieren una dinámica política que induce al gobierno a incorporar la crisis económica y del empleo a la agenda política, por un lado; y la ideología, los recursos y sus capacidades, por otro lado; llevaron a intensificar sus argumentos sobre los hechos a una esfera política que da inicio a una serie de factores que se imponen y condicionan la negociación, modificando las reglas de juego y las relaciones de poder.

En ese sentido, los casos de España e Italia tienen las características que permiten justificar esta afirmación, a partir del análisis de la reforma del mercado de trabajo, que en los años dos mil ha estado caracterizado por tendencias opuestas: a pesar de la presencia de tasas de crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) muy bajo, el empleo ha crecido de manera estable hasta el 2008, año en el cual ha comenzado a expresarse la crisis financiera y económica. Desde ese momento, el cuadro de ocupación se ha hecho menos positivo, a pesar de ir perdiendo menos puestos de trabajo de cuanto no fuese legítimo esperar obtener.

Entonces, "los argumentos justificativos desempeñan un papel más importante aún en la elaboración de políticas" (Majone, 1997: 67), en consecuencia, vamos a examinar los discursos de los actores intervinientes en el proceso político y sus argumentos, puesto que "estaremos en gran desventaja si, olvidando el debate y la argumentación, tratamos de entender la elaboración de políticas solo en términos del poder, la influencia y el regateo" (1997: 36). Esta tesis se sustenta en las premisas del modelo de las decisiones en políticas públicas de Dente (2011), que justifica la elección de los casos de análisis comparativo de España e Italia, al afirmar que "la representación de la decisión de *políticas* como un fenómeno en el que los elementos de base son los actores, sus recursos y sus estrategias, el contenido de la decisión, el modo de interacción y el contexto decisional". Esto manifiesta que las decisiones de políticas y de las políticas deben ser estudiadas con los



argumentos de los actores y la influencia de los distintos niveles del gobierno, por un lado, y los factores endógenos, por otro lado.

Uno de los enfoques utilizados para justificar que la política determina las políticas, es el enfoque de Richardson (1982), al construir dos dimensiones de estilo en las políticas públicas, principalmente el estilo reaccionario que explica como los gobiernos y demás actores en la formulación de una política pública tienden a reaccionar antes eventos. Sin embargo, se tiene en cuenta el segundo enfoque que hace referencia a la búsqueda de consenso donde los gobiernos de España (principalmente) e Italia han utilizado como método para lograr las reformas, mediante acuerdos con las partes sociales. Este modelo no ha permitido alcanzar el objetivo por diferencias ideológicas en el contenido de la reforma; por ende, la ausencia de un acuerdo que permita reformar el mercado laboral. Esto está argumentado por las diferencias ideológicas y los diferentes intereses políticos que obligaron a los gobiernos a formular una RMT como resultado de una coyuntura política más que de contenidos técnicos.

Si bien la tesis rechaza la afirmación de Lowi, en arenas de poder elabora la tipología de las políticas públicas que lo establece en base a dos variables correspondientes a las mediciones del “grado de coerción de la política”, y el “grado de concentración de la amenaza coercitiva”; es decir, la coerción que ejerce el Estado a modo de influir en el comportamiento de los individuos. Este enfoque, contribuye para defender la tesis a partir de las variables utilizadas por el autor, y demostrar en qué grado de coerción política, la crisis, la ideología y los recursos influyen de manera determinante en el *policy making*. De hecho, bajo el resguardo de Lindblom (1991), de procesos, decisiones, resultados emergen las políticas públicas; por ende, las políticas son elaboradas a partir de un proceso que implica decisiones del gobierno y bajo la influencia de los actores domésticos e internacionales, respondiendo a lo señalado por Lindblom, que cuando “hablamos de políticas” significa que hay un proceso; es decir, la presencia de la política.

La perspectiva de Lasswell (1991<sup>a</sup>) aplica y justifica esta idea del análisis del proceso de las políticas públicas, en la importancia de señalar que los actores políticos definen la reforma del mercado laboral, cómo la evalúan y toman sus decisiones en base a sus objetivos políticos. Por tanto, el enfoque de Majone sustenta la investigación cuando dice

que “las decisiones importantes de políticas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta el elaborador de políticas” (Majone, 1997: 52); asimismo, la consideración de Tilly (2010, 44), para dar sentido a la política pública es significativa cuando certifica que no pueden ser solamente analizadas en “las interacciones ciudadano-Estado, sino que debemos examinar igualmente coaliciones, rivalidades y confrontaciones entre los principales actores políticos externos al Estado”, y esto implica la influencia de la política en el *policy making* sustentada en la enunciación de Lasswell (1991) cuando afirma que “el estudio de la política es el estudio de la influencia y de los influyentes”.

El papel de la ideología juega un papel importante en el *policy making*, con sindicatos de izquierdas en defensa del puesto fijo de trabajo, y confederaciones empresariales de derecha con el propósito de flexibilizar el mercado de trabajo. Desde el matiz ideológico, el argumento de esta tesis se basa en el pensamiento de Vallespín (2000: 212) cuando declara que “la solución más pragmática para pronunciarse sobre la pervivencia o no de las ideologías políticas o, más sencillo aún, de la división entre izquierda y derecha, es constatar el hecho evidente de que todavía siguen funcionando como criterios de orientación en la lucha cotidiana y como mecanismo conformador de identidades políticas”. Esas diferencias ideológicas marcaban una tensión entre las diferencias y las prioridades del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Economía (en el caso de España); y entre el gobierno y los interlocutores sociales, que en el marco de las negociaciones nos apoyamos en la afirmación de Prats, al manifestar que “las negociaciones proveen elementos cognitivos (códigos, conceptos y conocimientos especializados) e imaginarios (identidades, ideologías, esperanzas y visiones compartidas)”<sup>79</sup>.

En un proceso de negociación, el rol de las autoridades públicas componen la responsabilidad de crear un entorno institucional adecuado para que los actores sociales y económicos puedan expresarse, como dice Subirats (2008: 54) “el contexto en el que se mueven los actores tiene una influencia, a veces muy significativa, sobre las decisiones y

---

<sup>79</sup> Citado en Gobernanza democrática y fiscalidad, 1ª ed., Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (Dirs.), Ed. Tecnos, Madrid, 2010, pág. 34.

acciones de los mismos”. Por tal razón, el enfoque analizado por Aguilar Villanueva sobre gobernanza define que “el gobierno ha dejado de ser el centro del problema cognoscitivo y práctico y el problema se ha desplazado al proceso de gobierno, a la gobernación, a la gobernanza”<sup>80</sup>, es decir, los problemas han atravesado las fronteras y requieren de la cooperación de todos los gobiernos, así como todos los mecanismos de elaboración y control de reglas provocando un cambio en el *policy making*.

Si nos remitimos a décadas anteriores, “en los años 1980-1990, los debates que se originaron sobre la gobernanza en los países occidentales, estaban basados en varias observaciones: en primer lugar, la tirantez del estado entre una economía en proceso de globalización y las dificultades de las políticas nacionales para la recuperación de la economía y el deterioro de los déficits presupuestarios; en segundo lugar, el cuestionamiento hacia el estado de bienestar y de su capacidad para resolver los problemas sociales”<sup>81</sup> (Allemand, 2000). El concepto de gobernanza que utilizamos entonces es significativo desde el punto de vista que pueda interesarse en los nuevos mecanismos de coordinación social que permitan posible la acción política. Este concepto, en el periodo de modernización de la administración pública, se ha implementado en los países anglosajones, y seguidamente en los países de Europa continental.

De este modo, un enfoque importante es el concepto de Kooiman (1993), sobre gobernanza que “puede ser visto como el patrón o estructura que emerge en un sistema socio-político o como un resultado común o consecuencias de los esfuerzos de intervención de interacción de todos los actores involucrados. Este patrón no se puede reducir a un actor o a un grupo de actores, en particular”<sup>82</sup>. De esta manera, la gobernanza genera un nuevo modo de relacionamiento y de interacciones entre los actores y los diferentes niveles del gobierno. Estas interacciones son cada vez más requeridas necesariamente por la realización de la interdependencia entre los actores<sup>83</sup> (Kooiman). Este enfoque, “denominada socio-cibernético pone en evidencia los límites del gobierno

---

<sup>80</sup> Aguilar Villanueva, L. F., “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la Gobernanza”, Reforma y Democracia, n° 39, CLAD, Caracas, 2007.

<sup>81</sup> Allemand, S., “Gouvernance, le pouvoir partagé”, Sciences Humaines, France, 2000.

<sup>82</sup> Koiman, J., Modern Governance, Sage, London, 1993.

<sup>83</sup> Ibidem.

como actor central”<sup>84</sup> (Rhodes, 1996) e implica que la acción pública no es producto de un gobierno central únicamente, sino que requiere de fuertes interacciones con los gobiernos locales, los sectores privados y las asociaciones.

Algunos autores van más lejos al considerar la gobernanza, “no como una forma híbrida, sino como una alternativa a las estructuraciones de tipo del mercado y la jerarquía”<sup>85</sup> (Jessop, 1998). Ellos defienden la idea de que “las redes de actores son autónomos y auto-gobernados”<sup>86</sup> (Kickert, 1993). De la misma manera, consideran que resisten al gobierno, desarrollan sus propias políticas y conforman sus entornos<sup>87</sup> (Rhodes, 1997). La gobernanza regresa acá a un proceso de coordinación de actores, líderes mundiales, para alcanzar objetivos específicos, discutidos y definidos colectivamente en ambientes fragmentados, que en el proceso de negociación política en España e Italia se han puesto en evidencia.

Estos conceptos fueron aplicables a la gobernanza actual puesto que abarca los modos de coordinación entre los actores políticos gubernamentales, representantes de los sindicatos y de las confederaciones empresariales, y especialistas en el campo económico y laboral, ya sean de orden local como internacional. De hecho, el enfoque socio-político que utilizamos considera la gobernanza como un proceso continuo de cooperación y de acomodamientos entre intereses diversos y conflictuales, privilegiando la coordinación horizontal, la concertación y la negociación. Esta visión está próxima a la gestión concertada de la RMT. Sin embargo, hemos observado otros enfoques que son críticos al concepto de gobernanza, porque implica una visión más moderna de la política y al mismo tiempo “también es más imprecisa, más impersonal e incluso se refiere a la falta de autoridad”<sup>88</sup> (Baslé, 2000).

---

<sup>84</sup> Rhodes, R. A. W., *Understanding governance: policy networks, governance and reflexivity*, Open University Press, Londres.

<sup>85</sup> Jessop, Bob, “L’essor de la gouvernance et ses risques d’échec : le cas du développement économique », *Internationale des sciences sociales*, n° 155, 1988, p. 31 – 49.

<sup>86</sup> Kickert, W., *Complexity, governance and dynamics: conceptual exploration of public network management*, Sage, London, 1993.

<sup>87</sup> Op. cit.

<sup>88</sup> Baslé, M., *Changement institutionnel et changement technologique*, Editions CNRS, Paris, 1995.

Los diferentes conceptos sobre gobernanza nos permiten explorar un común denominador para el análisis de esta investigación y explicar el proceso de gobernación de España e Italia en un estudio comparado sobre la RMT. En ese sentido, la afirmación de Peters y Pierre (2002: 433-434) remarcan “la importancia de estos rasgos distintivos de la gobernanza en el contexto actual es que, a diferencia de los modelos tradicionales de las relaciones intergubernamentales, la gobernanza en niveles múltiples se refiere a los procesos interconectados de gobernanza que incorporan tanto a los actores públicos como a los privados en formas contextualmente definidas de intercambio y colaboración. Hasta cierto punto, la gobernanza se refiere más al proceso que a la institución y, por tanto, la gestión de la gobernanza en múltiples niveles consiste en integrar entre sí los procesos de los distintos niveles institucionales, de tal suerte que se promuevan los intereses del sistema *tout court*”.

En efecto, la investigación señala los efectos de la crisis financiera y económica en el *policy making* y la hostilidad de las élites económicas hacia los trabajadores. Seguidamente, realizamos un análisis de los discursos y los argumentos políticos utilizados por cada uno de los actores en el proceso de negociación de las políticas laborales, que tienden a un detrimento de los trabajadores, un aumento de poder de los empresarios y un rol dominante de la UE, ocasionada por las limitaciones presupuestarias y financieras dentro de un contexto de gobernanza económica. Por último, el estudio señala cómo la crisis económica ha sido acompañada de una perjudicial inestabilidad política en el proceso de gobernanza en múltiples niveles y la interconectividad. Además, estudia las interacciones entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos, considerando el papel importante que desempeña la ideología y los discursos políticos para tratar de influir en la formación de las políticas.

## **CAPÍTULO II. LA POLÍTICA DEL GOBIERNO SOCIALISTA: ACTORES Y ARGUMENTOS POLÍTICOS FRENTE A LA CRISIS**

### **1. Crisis y actores políticos**

A partir del año 2008, la política de gobierno de España implementada por el Presidente Zapatero -correspondiente a su segundo período- estuvo signada de profundos cambios en los aspectos políticos y económicos, como consecuencia de una crisis financiera que impactó directamente en el diseño de las políticas públicas. Sin embargo, las organizaciones políticas y su contexto socioeconómico estuvieron sometidas a grandes transformaciones como derivación de los cambios políticos en un entorno de crisis, que delimitaron un antes y un después en la formación de las políticas de los gobiernos, especialmente de España y de Italia, por la profunda crisis que deben enfrentar.

Crisis, que por un lado modifica el proceso político de las políticas públicas; por el otro lado, porque ha concebido en esos cambios un modo de actuación diferente en torno al desarrollo del diálogo social entre el gobierno y los interlocutores sociales, que "por el camino del diálogo, no exento de malentendidos y polémicas, tanto el gobierno como los partidos y las organizaciones privadas se ven compelidos a ofrecer razones, a generalizar sus intereses y opiniones, a romper el bloqueo de restricciones infundadas a la acción pública y a expandir el ámbito de lo políticamente factible y gubernamentalmente practicable. Es también la comunicación argumentativa la que abre el camino para que el análisis tecnoeconómico libere todas sus potencialidades"<sup>89</sup> (Aguilar Villanueva, 1997: 33). La crisis es un factor que emerge en el proceso del diálogo social como un elemento significativo dominante en la relación entre el gobierno, los sindicatos y las confederaciones empresariales que impacta en la elaboración de la RMT.

No obstante, el diagnóstico y el análisis que realizan el gobierno y los interlocutores sociales sobre el impacto de la crisis en la reforma del mercado laboral crean una marcada diferencia, por la diferencia que existe en sus intereses; y sea en defensa de la

---

<sup>89</sup> Referencia realizada por el autor Aguilar Villanueva, Luis F. en el estudio introductorio del Libro "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas" de Giandomenico Majone.

protección de los trabajadores, ya sea tendiente a una mayor flexibilización del mercado laboral. Desde "ésta perspectiva, análisis técnico y consenso político, que la disciplina convencional de políticas públicas suele presentar como problema irreconciliable, se acercan, enlazan y complementan" (1997: 33); así, la introducción en la agenda de gobierno de flexibilizar el mercado laboral para ser discutida, se realiza en un proceso de negociación política, enmarcada en un contexto de incertidumbre por las diferentes posturas existentes entre el gobierno y las partes sociales, acordes a sus intereses y su percepción sobre la crisis.

La crisis no estaba en la agenda de gobierno en los años 2007 y 2008, sin embargo algunos economistas del gobierno empezaban a alertar sobre la crisis en Estados Unidos y la propagación a Europa:

“Le diré que internamente en el seno del gobierno y del partido socialista, empieza a discutirse sobre esto; sobre sí, esto que se había iniciado un año antes...digo unos meses antes, perdón...en Estados Unidos va a generar o no una crisis de alcance, al menos mayor que el de Estados Unidos; y por lo tanto, que contagie a Europa, y aunque hay algún síntoma, la percepción dominante es la contrario. Insisto, aunque hay algunas voces que alertan del riesgo”.

Entrevista realizada a José Enrique Serrano

El análisis y la percepción al interno del gobierno, expuestas en coincidencia en la mayoría de las entrevistas realizadas, continuando con la entrevista a José Enrique Serrano, nos expresa:

“Vamos a ver... la reflexión sobre... la reflexión previa de tomar decisión política. Si sobre la necesidad de abordar algunos temas de las relaciones de trabajo...realmente no se plantea en España en serio, en términos de reforma de verdad... es decir, no obstante en España hasta el año 2009 a mi juicio, porque digamos... lo que desata las alarmas es la crisis del Leman Brothers en Septiembre del 2008, hasta entonces en relación con los ejercicios anteriores, la situación de España, era no era solamente buena, sino incluso de un éxito importante, en 2007 por primera vez en nuestra historia, desde que se tiene recuerdo, dejamos..vamos situamos la tasa de desempleo por debajo del 8% (ocho por ciento), del 8% (por ciento) cosa que en España es insólita, fundamentalmente por el tipo... digamos estructura de nuestro sistema productivo que estamos vinculados incluso a actividades... a

actividades estacionales muy serias como son las turísticas y algunas otras todavía. En 2007, incluso acaba, es el cuarto ejercicio consecutivo, en el 2004, 05, 06, 07 en el que las cuentas públicas acaban con superávit, cosa que no había ocurrido nunca tampoco, y por tanto eh digamos la crisis de la subprime en verano en 2007 en España.....no se aprecia..., cuando digo no se aprecia, estoy hablando incluso en los órganos especializados del gobierno... estoy pensando en el Ministerio de Economía y hacienda... que no ven... no ven... una posible incidencia más allá de... el efecto que puede tener en el conjunto de Europa la disminución del ritmo de actividad económica que va a sufrir Estados Unidos como consecuencia de la sub-prime, pero nada más, y esto estoy... no es un análisis a posteriori, es una conversación que yo tengo con el Vicepresidente económico, con Solbes, en Septiembre del o en Agosto incluso quizás, del 2007; y yo le pregunto y esto de las subprime: 'no pasa nada' (respuesta de Solbes)".

Entrevista realizada a José Enrique Serrano

En ese proceso político y en ese contexto económico y social, es importante saber quiénes son los actores que procedieron en la negociación política. Para ello, nos remitimos a lo expresado por Dente Bruno (2011), "el primer y principal paso a realizar en una aproximación del análisis de las políticas públicas al problema de la decisión consiste en identificar a los actores". En el caso de España, se pudo observar que los actores concéntricos intervinientes en el proceso de negociación fueron el gobierno, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social con la actuación directa del coordinador del diálogo social, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), que a su vez asume la representación de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME). Los otros actores sindicales que estuvieron en el proceso de negociación fueron: la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO).

Por último, como actor central en el proceso de negociación política fue el gobierno. El conjunto de estos actores políticos corresponden a aquellos actores concéntricos que actuaron durante el proceso político de la reforma del mercado laboral. Además, existen otros actores que fueron parte del proceso de negociación, ya sean que actuaron en determinados momentos del proceso de negociación, ya sea que son actores influyentes y/o directos en los mencionados de los actores concéntricos. Si bien, estos actores son definidos como actores periféricos e influyentes, en algunos aspectos específicos (en



determinados momentos de la negociación), pudo observarse que la actuación del Ministerio de Economía, especialmente la Oficina Económica de Presidencia, y en una función de consultoría estuvo involucrada la Fundación de Estudios de Economía Aplicada<sup>90</sup> (FEDEA). Precisamente, “un gran número de organismos públicos de cualquier esfera de gobierno, utilizan el *outsourcing*, adquiriendo fuera de su ámbito administrativo labores de consultoría, de análisis, de análisis de producción, de asesoramiento o de cualquier otro servicio ofrecido por empresas privadas, gabinetes de estudio, grupos universitarios de investigación, organizaciones sociales, laboratorios, etc. (Subirats, 2008: 77).

De aquí reside la importancia de remarcar la diferencia entre los distintos actores políticos "para comprender como se ha desarrollado un proceso de toma de decisiones, o para prever cómo se desarrollará, es necesario entender quién, dentro de éste, puede contribuir a determinar el desarrollo y los resultados con sus comportamientos" (Bruno, 2011).

En España, el desarrollo del proceso político entre el gobierno e los interlocutores sociales nos lleva a remitirnos obligatoriamente a la declaración del diálogo social, elaborado por el gobierno como una impronta que trata de impulsar para la nueva etapa; en consecuencia, para la nueva legislatura. De allí, la coincidencia entre la aparición y los efectos de la crisis de 2008 con la evolución del ciclo económico, por un lado; y el inicio de un nuevo ciclo político de José Luis Zapatero, tras haber vencido en la contienda electoral para continuar en el gobierno un segundo mandato al frente del Palacio de la Moncloa, de otro lado. Por ende, coinciden ambas cosas en el tiempo; es decir, ‘las elecciones generales’<sup>91</sup> que se realizan en un contexto donde comienza la crisis económica, y fundamentalmente una crisis financiera, pero sin que se visualicen los efectos más claros y más duros de la crisis. Así, la crisis hace que las elecciones políticas estén condicionadas en ese momento por el deterioro de la situación económica.

---

<sup>90</sup> “El objetivo fundamental de FEDEA” es el de influir positivamente en la sociedad, investigando sobre las cuestiones económicas y sociales más importantes de nuestro tiempo y divulgando con posterioridad esa investigación. De esta manera la fundación intenta ser un puente entre el mundo académico, la sociedad civil y los gestores públicos para aunar esfuerzos con vistas a contribuir al progreso de la sociedad española”. Texto extraído de la pág. Web de FEDEA: <http://www.fedea.net/fabrica-de-ideas/>

<sup>91</sup> Las elecciones generales en España se celebraron el día 9 de marzo de 2008. Son las décimas elecciones generales en España desde 1977.

Ahora bien, con la conformación del nuevo gobierno socialista, se plantea realizar la necesidad de abordar un proceso de diálogo social<sup>92</sup>, pero enmarcado dentro de una acción política entre el gobierno y los interlocutores sociales (tripartitos). Durante los años 2008 y 2009, el gobierno buscaba hacer acuerdos como sustento político para poder enfrentar la crisis; y así, justificar mediante acuerdos que sus políticas eran las adecuadas para implementar. Tales acuerdos fueron difíciles de plasmar porque había una disonancia entre la perspectiva que tenían las organizaciones sindicales, las que tenían las organizaciones empresariales y las que tenía el gobierno.

En el gobierno había dos posturas diferentes sobre la forma de cómo enfrentar la crisis. Esto revela en cierta medida que "el cambio de política se explica mejor por el poder político y económico de grupos que persiguen fines egoístas, quienes tratan de justificar tales cambios deben apelar a los méritos de cada caso. Los legisladores, administrativos, analistas, críticos y el público en general desean saber si el cambio se justifica. Todos ellos buscan criterios, para juzgar el éxito de una política y los méritos de programas específicos creados a su amparo. Incluso las políticas que parecen carecer de una base intelectual consiente pueden contener una a-justificación implícita que es importante analizar. En efecto, los cambios de una política o de su ambiente conducen a menudo a la percepción y el examen de supuestos que antes no se advertían o no se examinaban" (Majone, 1997: 194-195). A raíz de esa diferencia en el interior del gobierno, concurre a una incertidumbre en su accionar por la influencia de la crisis financiera y económica, quedando expuesta su manera de actuar durante el desarrollo en el proceso político con los sindicatos y los empresarios.

---

<sup>92</sup> En la legislatura anterior (2004-2008) se efectuaron múltiples acuerdos sociales y hubo una declaración de diálogo social importante con muchos capítulos y muchas materias a abordar; el mismo se denomina: "Declaración para el impulso de la Economía, el Empleo, la Competitividad y el Progreso Social, de 29 de Julio de 2008." La misma se puede consultar también en: <http://www.ceo.es/pdf/es/ultima-hora/DialogoSocialJulio08.pdf>

### **a. La argumentación política del gobierno, los sindicatos y los empresarios**

La argumentación de los actores intervinientes en el proceso político sobre la RMT, las Políticas Activas de Empleo y la Negociación Colectiva, estuvieron fundadas en base a sus propios intereses y su ideología. Por consiguiente, surgen tres posturas diferentes sobre la percepción de la crisis en la economía de España y el diseño en la reforma del mercado laboral.

En primer lugar, destacamos las organizaciones sindicales que mantenían argumentos coincidentes con el gobierno, sobre todo en aquellas políticas relacionadas al aumento del gasto público, al considerar que esas políticas tendrían efectos favorables para contrarrestar la caída del ciclo económico recesivo, resultado del hundimiento de las entidades financieras. Asimismo, los sindicatos consideraban sustancial abordar el cambio del modelo productivo, puesto que en el análisis, ese modelo era el causante de la crisis, independientemente de los factores externos e internacionales. En primer lugar, hacían referencia al sector inmobiliario; en segundo lugar, sobre los efectos que impactaron en la mayor parte de las ramas industriales; por último, una parte en el sector de los servicios.

Los sindicatos consideraron necesario realizar un cambio de políticas, de las políticas sectoriales y un cambio de la política económica. Sin embargo, "el cambio puede revelar no solo los supuestos que antes no se habían examinado, sino también la continuidad subyacente del marco de referencia de las políticas. Al igual que las organizaciones, las - políticas cambian constantemente, pero para los actores y los observadores tienen un sentido de continuidad en el curso del tiempo (Majone, 1997: 195).

En segundo lugar, se encuentran las organizaciones empresariales con una perspectiva opuesta a los demás actores intervinientes del proceso, totalmente desinteresados de la perspectiva del gobierno y los sindicatos, deducían que ese período de crisis era la oportunidad de aprovechar el contexto en correlación a la propuesta del gobierno. Además, razonaban que obtendrían beneficios ante un gobierno que estaba presionado por la UE y actores externos que recomendaban a España realizar una serie de reestructuraciones de índoles económicas. Ese contexto ha favorecido a los empresarios, si consideramos que "los grupos de presión de las empresas privadas no muestran signos

de pérdida de interés a la hora de seguir usando el Estado para lograr ventajas para sí mismos" (Crouch, 2004: 34); donde el gobierno toma la decisión de incentivar la economía para generar crecimiento económico con un aumento en el gasto público. Con esta implementación de políticas del gobierno, los empresarios querían aprovechar la negociación con el gobierno para que le elaboren una política similar que signifique introducir una inyección de competitividad a las empresas y reducir las cotizaciones sociales, con la finalidad de mejorar la competitividad; es decir, el coste laboral y favorecer la creación de empleo. Sin embargo, la mayor posibilidad que se les presenta a los empresarios, consistió en el hecho que la UE emitiese recomendaciones para realizar la RMT, que culmina beneficiando a los empresarios.

En ese contexto, el Parlamento Europeo decide en su seno la creación de una Comisión Especial sobre la crisis Financiera, Económica y Social (CRIS) para:

- 1) Elaborar recomendaciones para un modelo de crecimiento sostenible para la UE, como complemento de las recomendaciones de la Comisión CRIS ya aprobadas por el PE.
- 2) Crear mecanismos y desarrollar políticas coordinadas para salir de la crisis de deuda pública en los Estados miembros y para evitar su repetición abordando las causas subyacentes a la misma y promoviendo a la vez un crecimiento y un empleo sólidos y sostenibles. Asimismo, hay que seguir trabajando para desarrollar un mecanismo viable de gestión de crisis de la UE y definir una estrategia política para el futuro que incluya y esté vinculada a la reforma de la gobernanza económica europea, a la Estrategia UE 2020, a la política fiscal y las consecuencias presupuestarias, a la regulación y la supervisión financieras, así como a la reforma de la gobernanza mundial y la representación a escala mundial.
- 3) Desarrollar una estrecha cooperación con los Parlamentos nacionales, cuya consulta era necesaria sobre la base del informe aprobado en septiembre de 2010.

En tercer lugar, está la perspectiva del gobierno como actor central. El gobierno emprende el camino de impulsar un conjunto de medidas a favor del empleo relacionadas a las denominadas Políticas Activas de Empleo. Asimismo, el gobierno tenía como objetivo abordar la RMT según los mandatos de la gobernanza europea y respondiendo a

la gobernanza económica, lo que genera en el gobierno adquirir una posición de cambios importantes en la relación con los distintos actores sociales para la formulación e implementación de las políticas públicas, a causa de ceder o compartir decisiones por medio de un proceso político llevado a cabo por el diálogo social, sin que ello requiere llegar a un acuerdo.

La afirmación de Villoria (2010: 89) señala que "penetramos en la época de la gobernanza" dejando de lado la gobernabilidad y esto "implica para algunos que el Estado ha dejado de poseer capacidad de gobernar y se ha convertido en un actor más de los procesos de gobernanza colectiva", en concreto, Rodhes (1997) navega en éste último sentido cuando habla de "la gobernanza como un nuevo proceso de la gobernanza que se caracteriza por redes inter-organizacionales y auto-organizadas, caracterizadas por la independencia, las interacciones de recursos, la confianza y una significativa autonomía respecto del Estado" (Villoria, 2010: 89). Además, alega "que el Estado carece de poder en el mercado internacional de ahí la pérdida de su preeminencia"<sup>93</sup> (Strange, 1998, citado en Villoria, 2010: 89).

Por ende, el gobierno decide en una primera instancia aumentar el gasto público, una política pensada en gran medida para conservar su ideología política. En realidad, la implementación de esa política estuvo el debate de fondo que provocó la división interna dentro del gobierno; es decir, una política que estuviera más en consonancia a los aspectos sociales que económicos. Como nos expresa José Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA):

En Moncloa, había que coordinar algunos papeles... siempre notabas que las posiciones de 'Labour' siempre eran más... de problemas más sociales, más así... No tan... problemas, realmente, de Competitividad, que afectaban más a Economía...

Entrevista realizada a José Ignacio Conde-Ruiz

Con las diferentes perspectivas y en un contexto complicado, el gobierno decide abordar la RMT con más incertitudes que certezas. A pesar que el gobierno estaba en

---

<sup>93</sup> Citado en: Huerta Ruiz, J. y Villoria, M.; "Gobernanza democrática y fiscalidad" en el capítulo cuyo título es: "La democratización de la administración pública: marco teórico".

sintonía con la ideología de los sindicatos existían diferencias en sus argumentos por cuestiones de estrategias políticas, por las presiones internacionales o por reestructuraciones en las políticas económicas. Así, un primer aporte lo expresa Antonio González que nos dice lo siguiente:

"Nunca vi, nunca percibí, que hubiera una conexión demasiado directa entre...digamos, en la argumentación del gobierno... a pesar de que yo estaba, muy próximo al lugar donde se impulsaban esas cosas... que era más desde la Presidencia del Gobierno que desde el Ministerio de Trabajo; no vi nunca clara conexión, y la justificación, entre esa reforma laboral que se quería hacer y la situación económica y del empleo concreta en ese momento."

Entrevista realizada a Antonio González

Si bien, la crisis se percibe de una manera particular por cada uno de los actores intervinientes, durante el proceso del diálogo social se ha generado en el gobierno, en los sindicatos y en los empresarios una defensa política de la RMT con argumentos jurídicos y económicos muy diferentes entre ellos, que conlleva a una actuación política en defensa de sus propios intereses. De éste modo, la estrategia política adoptada por cada uno de los actores durante el proceso del diálogo social también fue diferente. En efecto, como dice Majone (1997: 57), "el analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas...Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente. El analista reconoce que se requieren juicios de valor para decir algo importante en materia de política, juicios que deben ser explicados y justificados, y está dispuesto a aplicar sus capacidades en cualquier tema de interés para la discusión pública".

En las distintas reacciones políticas del gobierno, los sindicatos y las confederaciones empresariales suceden una vez iniciada la crisis económica y con la introducción de la RMT a la agenda política, ambos temas están asociados a la argumentación y la capacidad técnica como variables explicativas del proceso político, que tuvo como resultado la formulación de las Políticas Activas de Empleo. Estas variables explican detalladamente la dinámica política de cada uno de los actores.

El impacto de la crisis en el desarrollo de la elaboración de las políticas y sus consecuencias en su dimensión política, económica e internacional, nos ha permitido comprender mejor el proceso del diálogo y el conflicto de intereses entre los actores intervinientes, al poder analizar "el modelo de la elaboración de políticas que explica el desarrollo de las políticas primordialmente como el resultado de ciertos cambios ocurridos en la configuración de los intereses dominantes" (Majone, 1997) y "el hecho de *realizar reformas* – y por tanto tomar decisiones capaces de alterar significativamente la manera en la que se afrontan los problemas colectivos – sea especialmente arduo en todos los regímenes democráticos, es una verdad evidente. Decidir suele ser difícil incluso en la esfera privada, y en los sistemas políticos-administrativos lo es mucho más. Los argumentos planteados para explicar este fenómeno tienen que ver, normalmente, con que los objetivos no son compartidos por los agentes sociales" (Dente, Bruno, 2004).

En el proceso de las decisiones y sus argumentos que cada actor político utiliza en defensa de sus intereses, se debe considerar que “todo político entiende, que se requieren argumentos no solo para aclarar su posición respecto de un problema, sino también para atraer más simpatizantes” (Majone, 1997: 36). Desde ésta manera, cada uno de los actores emprende el proceso de negociación con diversos.

### **i. El enfoque del gobierno**

En primer lugar, es importante resaltar el enfoque del gobierno, a su vez dividido en dos fases con dos enfoques diferentes. Una primera fase, abarca el período del Ministerio de Celestino Corbacho; y una segunda fase, abarca el Ministerio de Valeriano Gómez. Al mismo tiempo pudo observarse la interna del gobierno con dos visiones diferentes; una visión social pretendida por el Ministerio del Trabajo con tendencia sindical; y una visión económica, en consonancia con las preferencias de implementación de políticas que requería la UE.

En un primer momento, la reforma laboral no era parte de la agenda del gobierno. La reforma del mercado laboral aparece en la agenda con la aparición de la crisis en el 2008 e inclusive hasta mediados de 2009, una vez concluida las elecciones. Desde el 2008

hasta mediados de 2009, y durante ese período, no se mencionaba la reforma laboral, sino que se hablaba sobre el deterioro que provocaba progresiva y muy rápidamente la crisis financiera y económica. La inclusión en la agenda sobre el tema de la crisis es analizada tardíamente, en consecuencia ingresa posteriormente a la agenda del gobierno.

La rápida destrucción del empleo y el anuncio tardío de las estadísticas, sucede cuando se produce el máximo nivel de deterioro; es decir, a finales de 2008 y principios de 2009, tal como señala la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2008<sup>94</sup>, que se difunden a finales del mes de enero de 2009. Una información que normalmente se publica oficialmente de manera trimestral pero que el contexto de crisis el gobierno decide no dar a conocer la información por el malestar que le genera en el cada vez que debían pronunciarse sobre la crisis financiera y económica. El desempleo y la tasa de paro descenden en 8.400 personas (Cuarto trimestre de 2008) y se sitúa en 5.896.300.

Este retraso en la tratativa del tema se iba anunciando en una realidad ya pasada, lo cual concibe aún más la incertidumbre en la toma de decisiones dentro el gobierno. Esto explica porque la visión y el análisis político que realiza el gobierno en una primera fase estaba basada en una percepción poco clara sobre el deterioro que estaba provocando, de manera muy profunda, en la destrucción del sector inmobiliario, como consecuencia de una crisis que incidía en los factores económicos que antes habían permitido el crecimiento. La ralentización de la economía se incluye en la agenda como uno de los temas que se discutían en el gobierno, que en efecto emprende el camino de poner en marcha algunas medidas de políticas económicas para solucionar una crisis que se observaba como pasajera; por ende, deriva que el gobierno estaba muy por detrás de los acontecimientos.

El discurso y la percepción del gobierno sobre la existencia de la crisis se fundaban en el no reconocimiento al gran problema. La realidad reflejaba un gravísimo problema por no reconocer la percepción sobre el problema o la magnitud del mismo, puesto que la crisis no estaba incluida en la agenda para ser tratada; en consecuencia, la reforma laboral no fue un asunto de agenda, sino que el objetivo inicial del gobierno consistía en llegar a

---

<sup>94</sup> Véase la página web: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0413.pdf>



un acuerdo con los sindicatos y las organizaciones empresariales, en lograr un acuerdo tripartito que permitiera generar una sensación de tranquilidad y dar un mensaje de que España tiene la capacidad de enfrentar ese problema, porque el mismo era considerado un problema relativamente leve.

En ese período no se dialogaba sobre la realización de una reforma laboral. El objetivo del gobierno de España radicaba en lograr un Acuerdo Social con medidas que permitieran hacer frente a esa ralentización en el ciclo económico, acorde a la interpretación que se entendía en ese momento, sin reconocer en realidad que se estaba en una recesión económica profunda, acompañada de crisis financiera con consecuencias graves, fundamentalmente en el sector inmobiliario, y subsiguiente crisis del empleo.

En ese contexto y con la crisis económica ya instalada en España, el gobierno tenía que proporcionar respuestas a la crisis del empleo, y quién tuvo la función de responder sobre la crisis en el marco de sus responsabilidades, fue el Ministro de Empleo y Seguridad Social (Celestino Corbacho). Esa asignación por parte del gobierno la tuvo que llevar adelante en la gestión durante su mandato, todavía no de crisis profunda, pero sí una gestión de crisis que iba a responder a una razón política con la clara directiva de tranquilizar a los mercados y de cara a la ciudadanía ante su disconformidad. En ese sentido, es imprescindible destacar el enfoque desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social que se forja en referencia a la crisis y la reforma del mercado laboral. Celestino Corbacho<sup>95</sup> nos expresa lo siguiente:

"O sea, la crisis no es la consecuencia de tener unas normas de un mercado laboral inadecuado. Prueba de ello, en España, es que, antes de la crisis, con esas normas laborales, se habían creado tres millones de nuevos puestos de trabajo, en los últimos cinco años. Por lo tanto, no había un problema de la norma laboral. La crisis se produce por otros efectos, que es el sistema financiero.

Entrevista realizada a Celestino Corbacho

A continuación de la entrevista, nos demuestra la diferencia de percepción de la crisis que delimita un antes y un después del reconocimiento de la misma, en

---

<sup>95</sup> Ministro de Trabajo e Inmigración en España desde el 14 de Abril del 2008 hasta el 20 de Octubre del 2010.

el cual la argumentación política cambia y en consecuencia, cambia la orientación de las políticas.

Lógicamente, en el momento que esa crisis, sobrepasa ya el sistema financiero, y se convierte, en una crisis real, que ya comienza a afectar a todos los sistemas... y, entre ellos, a la economía de la empresa... es, a partir de ahí, cuando se empieza a destruir mucho empleo, y es cuando se empieza el debate, o se abre el debate... falso, en una primera fase, que es la necesidad de hacer una reforma laboral para dar respuesta a la crisis. Y cuando digo falso, me refiero que el primero que hablaba... sobre todo en España, el que más hablaba de la necesidad de una reforma laboral para dar respuesta a la crisis, fue, el señor Gobernador del Banco de España, el señor Fernández Ordóñez. Mientras tanto, le estaban pasando por delante de sus narices... que, donde estaba el problema, no era en la reforma laboral, era en el sistema financiero, es decir...; pero, es verdad, se abre ahí un debate, y a partir de que se abre ese debate, las autoridades comunitarias, las autoridades europeas, también analizan el mercado laboral español, y entonces es cuando se observa, se comprueba y se determina que, probablemente, en el mercado laboral español, existe una excesiva rigidez, y esa excesiva rigidez que existe en las normas laborales, hace que, cuando una empresa entraba en crisis, la única posibilidad real era despedir y no buscar otros modelos más flexibles para adaptarse a esa situación."

Entrevista realizada a Celestino Corbacho

En dependencia a ese no reconocimiento de la gravedad de la crisis, nos remitimos a lo mencionado por Sartori (2003: 299) que "en 1776 Adam Smith vio en los procesos económicos al actuar de una mano invisible. El padre de la ciencia económica entendía que el motivo de la ganancia propia producía beneficios sociales para nada entendidos, es decir, no perseguidos por actores singulares, sino resultantes, como consecuencia indirecta, del mecanismo que ellos mismos activaban. Desde entonces el mercado es entendido como una mano invisible, variadamente corregida, turbada o contrastada, por las intervenciones de la mano invisible, es decir, del Estado." Esta referencia, nos indica que la mano invisible en una primera instancia, fueron los actores económicos quiénes deseaban con mayor ímpetu una reforma laboral, lo mismo ha sucedido en Italia, aunque en un proceso diferente y en una fase diferente en perspectiva comparada a España.

En ese sentido, Maravillas Rojo expresa cómo había sido calificada la crisis en un primer momento. Además, nos señala que tres elementos condicionan en gran medida la situación de crisis en España:

"Exactamente, en el mes de Mayo del dos mil ocho. En un momento en que se empezaba a intuir los posibles efectos de una crisis, y que, de una manera desafortunada, visto con perspectiva, en aquel momento se hablaba de desaceleración de la actividad económica."

Entrevista realizada a Maravillas Rojo

Seguidamente, nos menciona los elementos que condicionan la crisis en relación a los efectos de las mismas:

"Entonces, cuando, en el dos mil ocho entro en el Ministerio, el equipo del que yo formé parte, presidido por el ministro Corbacho, habían tres circunstancias, que, en el ámbito del empleo, venían de tiempos atrás y tenían una fuerte incidencia. Por una parte, un incremento de la población activa, que, tenía un ritmo de crecimiento muy superior a cualquier país europeo... De hecho, si no recuerdo mal, porque voy a hablar de memoria, sin datos.... Luego los contrastarás...

... Pero, si no recuerdo mal, en un año, España incrementaba más población activa que Francia, Italia, y algún otro país de Europa, junta.

Por lo tanto, un fuerte crecimiento de población activa, como consecuencia, muy especialmente, de una gran entrada de inmigración, más de cuatro millones en los últimos años.

Segundo Elemento. Que estaba encima de la mesa. Una situación del mercado inmobiliario, que explotó. La llamada 'Burbuja inmobiliaria'. Es decir, hacíamos setecientas mil viviendas en un año, cuando hacían falta trescientos mil. Por lo tanto, una cantidad de empleos... Muchos, precarios, pero muy bien pagados, que distorsionan el mercado real; porque generan unas retribuciones como consecuencia de un mercado que compraba y vendía, y, por lo tanto, especulaba. Siempre en base a la perspectiva de futuro.

Pero eso tenía una incidencia, en una alta creación de empleo, además de otras cuestiones.

Tercera cuestión. También consecuencia de otros períodos, pero, con una intensidad especial en el dos mil ocho, la dualidad del mercado de trabajo. Es decir, unos niveles de Contratación temporal, no indefinida, superiores al veinticinco por ciento... de este orden, ¿eh?. Recuerdo... Pero en el stock de los contratos existentes, pero que, de manera, pues prácticamente, regular, y esto lo recuerdo muy bien, yo, cada mes, cuando salía a dar los datos del desempleo, ¿eh?, comentaba que teníamos, cada mes, más de un millón de contratos registrados. Eso sigue sucediendo, también ahora, con mucha más crisis, y después de dos años. Pero, de ese millón de contratos registrados, al mes, prácticamente, entre el 8, y máximo, según el mes, el 10% por, eran

indefinidos. Esa es una tendencia que viene de lejos, y hoy sigue siendo así. Con una diferencia, y es que, hoy, esos contratos temporales, la mitad, además, son parciales. Son a tiempo parciales.

Entrevista realizada a Maravillas Rojo

Hasta mediados de 2009 ese fue el enfoque general del gobierno y especialmente desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en la medida que el Presidente del Gobierno respaldaba ese enfoque. A su vez consideraba que no era necesario hacer reformas.

De hecho, el Presidente del Gobierno, a mediados de 2009 y hasta mediados de 2010 – prácticamente - hasta unas semanas previas de emprender el giro en la política económica de España, ocasionada en Mayo de 2010, realiza un cambio por completo de orientación económica, (con la crisis de la deuda) y por ende, se promueve un giro en la política económica, al mismo tiempo que el Presidente del Gobierno niega la necesidad de hacer una reforma laboral.

Esa percepción, orientación y criterios del Presidente del Gobierno ha significado que durante todo el transcurso de 2009, y con el Banco de España como único actor insistente de ese momento de presionar al gobierno para realizar la reforma laboral, en el conjunto del gobierno, el Ministro de Empleo y Seguridad Social y el Presidente del Gobierno niegan por completo la urgencia de hacer la reforma laboral, considerando que la misma no era una respuesta apropiada ante la crisis que conlleva a la elaboración medidas económicas.

En el desarrollo de los acontecimientos (2009), el Banco de España actuaba como único que pedía una reforma del mercado de trabajo, y el gobierno, tanto desde Presidencia del Gobierno, como desde el Ministerio de Trabajo evadía esas recomendaciones. A partir de allí, el gobierno decide cimentar una estrategia con el objetivo de conseguir un Acuerdo Social, mientras la UE planificaba una serie de recomendaciones sobre la crisis financiera y económica que no afectara la estabilidad política. De esta manera, el gobierno comienza a trabajar en la construcción de argumentos políticos que justifiquen ese acuerdo. Esto sucede desde el inicio de la primavera de 2009 y hasta el verano de 2010, en la búsqueda de un consenso orientado a un Acuerdo Social entre las partes sociales.

El diálogo social estuvo combinado de varios componentes donde el gobierno ha considerado trascendentales para el desarrollo del proceso político en su relación con los sindicatos y las confederaciones empresariales: por un lado, las organizaciones sindicales, les interesaba que se reconociera explícitamente la necesidad de cambiar el modelo productivo y realizar cambios en la política económica; pero principalmente tenían como objeto modificar el modelo productivo que estaba basado en la construcción, en trabajos de bajo valor añadido cimentado en las características que había tenido el proceso expansivo durante la etapa de crecimiento económico de finales de los '90 y principios de la primera década del siglo XXI. Por otro lado, estaba el planteamiento de las organizaciones empresariales que tenían el solo objetivo de lograr que les rebajen las cotizaciones sociales. Esto explica la disonancia muy grande entre lo que plateaban las organizaciones sindicales y el planteamiento de las organizaciones empresariales. Como consecuencia de esa diferencia entre ambas organizaciones, la construcción de un Acuerdo Social se hizo dificultosa para el gobierno.

La crisis genera la oportunidad de realizar cambios que favorecieron más al sector de la patronal que a los sindicatos. Entonces, los argumentos que utilizaban los sindicatos en consonancia con el Ministro de Empleo y Seguridad Social, conjuntamente con su equipo técnico, estaban alineados en críticas hacia un nuevo diseño de políticas favorecidas por la crisis. El Ministro de Trabajo señala que:

"La patronal partía de la base que el tiempo corría a su favor, que la crisis era una aliada. La patronal partía de la base: 'La crisis es una aliada. Cuando la crisis... Al final, más tarde o más temprano, el Gobierno no tendrá más remedio que hacer una reforma... y, además, esta reforma, si no la hace, se la impondrá Bruselas o el FMI o la OCDE... "

Entrevista realizada a Celestino Corbacho

De este modo, se inicia un camino dificultoso de negociación política ante la diversidad de objetivos de cada uno de las partes sociales. Con dos ideologías diferentes, el gobierno y el Ministerio próximo a la ideología de los sindicatos; y la Oficina Económica del gobierno, el Banco de España y la confederación de empresarios con

ideologías próximas a los designios de la UE. De esta manera, se desprenden distintos enfoques que inciden en el *policy making*.

## **ii. El enfoque económico**

El enfoque económico tuvo como interlocutores la CEOE, el Banco de España, la Fundación FEDEA, el ministerio de Economía y el Área Económica del gobierno.

Desde el sector económico, particularmente FEDEA, actuaba como consultor del Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, que tenían la función de elaborar los informes técnicos y asesoraban conjuntamente con un equipo de expertos económicos del Banco de España al Presidente del Gobierno; pero su visión, de tendencia exclusivamente de índole económica - visión económica de la crisis y crisis del empleo – puede explicarse con argumentos con la idea que se tenía en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en referencia que es un mercado laboral que tiene unos ciclos más amplios que los del Producto Interior Bruto (PIB); es decir, cuando crece el PIB crece mucho el empleo; e inversamente cuando se destruye el PIB, se destruye mucho el empleo: es mucho más volátil que el PIB. En lo sucedido con la burbuja inmobiliaria, estas deficiencias no se podían observar con claridad, porque argumentaban que la burbuja inmobiliaria funcionaba perfectamente bien con la estructural laboral que tenía España. Principalmente, se obtenían resultados con los contratos temporales y no así con los contratos indefinidos.

Desde esta perspectiva se consideraba que la aplicación de este modelo de estructura laboral y con contratos temporales eran perfectos para el funcionamiento de la economía española, especialmente en el sector de la construcción de viviendas; en el sector de la industria relacionada a la construcción, como la madera, el yeso, el cemento, los muebles y hasta los servicios inmobiliarios y los servicios financieros. Todos estos rubros se utilizaban con contratos temporales. En consecuencia, la crisis financiera y económica destruye el mercado laboral y deja a los trabajadores en una situación de des-protección

La crisis, que destruía el sector de la construcción, aquejaba directamente los contratos temporales; y, durante los años 2000 el mercado de trabajo ha estado caracterizado por tendencias opuestas: a pesar de la presencia de tasas de crecimiento del PIB era muy bajo, el empleo había crecido de manera estable hasta el 2008, año en el cual comenzaba a manifestarse la crisis económica y financiera. Desde ese momento, el cuadro de ocupación se inclina hacia índices negativos.

En contraposición a la visión del Ministro de Empleo y Seguridad Social, el Banco de España hacía referencia a la crisis, no como un problema financiero y/o económico, sino más bien como una herencia de un sistema absolutamente corporativo, que con el trascurso de la historia de las relaciones laborales, considerando que en las mismas se realizan las reformas y que los cambios no son sustanciales; por consiguiente, no alcanza el solo hecho de modificar el objeto del mercado de trabajo, puesto que su análisis (Banco de España) son opuestos a los intereses del gobierno y de los sindicatos; así, el Presidente del Banco de España nos señala lo siguiente:

"...se hacen unos mínimos cambios, pero, de alguna forma, todo el sistema es paternalista, 'corporatista', la defensa del trabajador es la defensa de que siga en el mismo puesto de trabajo, claro... La gente entraba en una fábrica, y se moría, vamos, o se jubilaba en la misma, etc., no tenías la movilidad que tenías, entonces, se hacen algunos cambios, pero muy pocos, sigue siendo una legislación que, pretendidamente, protege al trabajador, para que no se le despida, para unas condiciones de convenio, y tal, pero, lo que sucede, es que: al final (que es algo que han visto todos los países), en vez de proteger al trabajador, se protege al puesto de trabajo, y eso es una barbaridad, ¿no?. Y este es el gran problema que tiene España."

Entrevista realizada a Miguel Ángel Fernández Ordoñez

En tanto que, desde el Área Económica del gobierno y con una actuación influyente, la crisis económica y la presión que ejerce la UE, son dos indicadores que favorecen a la elaboración de la RMT y la misma se haga efectiva. Al respecto, Javier Vallés señala:

"Cuando llega la crisis, 2008, 2009, vemos... bueno, que, de nuevo, por las... la combinación de nuestra estructura productiva, y de nuestro mercado laboral, aunque caemos... nuestra actividad cae de manera muy similar a lo que caen otras economías europeas, nuestro empleo se hunde mucho más que otros países, ¿no?. Bueno, entonces, ahí se plantea hacer cambios en la legislación laboral, que... más profundos

que lo que era la propia... problema de segmentación entre fijos y temporales.”

Entrevista realizada a Javier Vallés

En correlación a lo mencionado anteriormente, es significativo señalar que en otra parte de la entrevista, nos profundiza los argumentos formulados para defender su posicionamiento, estos son:

"Mi experiencia... La experiencia, después de haber estado en el Gobierno, es que... en una época de 'boom', y una época de crisis... es que, lamentablemente, en las épocas de 'boom', es muy difícil acordar con los interlocutores sociales, cambios en el mercado laboral que restrinja, limite o quite derechos adquiridos. Es muy difícil. En una época de 'boom'. Pero es lo más racional, desde el punto de vista económico.

Bueno, el propio Banco de España... Y, ahí, seguro que te recuerdo alguna de las conversaciones con Miguel Fernández Ordóñez, dijo que... o ha dicho que: 'si la reforma del mercado de trabajo se hubiera hecho antes del 2008, se hubieran evitado muchos de los despidos durante la crisis', ¿no?

Todos coincidimos en que con una flexibilidad... con más flexibilidad interna y con más flexibilidad en salarios, pues hubiéramos tenido menos coste, en términos de desempleo, menos coste en términos de despidos.

Esto, desde un punto de vista económico, parece claro, ¿no?

Entrevista realizada a Javier Vallés

A continuación, expresa que se debe hacer un mercado laboral más flexible en el cual “estos cambios constituyen la respuesta a lo que se ha convertido en la principal demanda de las empresas: la flexibilidad, que ha pasado a ser su prioridad operativa debido a la combinación de la incertidumbre que caracteriza a los mercados actuales con la nueva posición central que ocupan las bolsas mundiales tras la desregulación financiera global” (Crouch, 2004: 60):

Desde un punto de vista económico, es mejor empezar una crisis con un mercado laboral más flexible. Y, sobre todo, una crisis de demanda y de 'shock financiero' tan fuerte como ésta... Que ha destruido tantos puestos de trabajo. Y, que, además, con una descomposición en el crecimiento como el que tenía España, donde estaba muy basado en el crecimiento del sector inmobiliario. Muy ligado al ciclo económico y a



la financiación... Pues un '*shock* financiero', un '*shock* de restricción de crédito', el que ha seguido al '*shock* financiero', pues, es una actividad que sufre mucho más, y que, además, es muy dependiente del empleo a tiempo parcial, y empleo poco cualificado... Y, por lo tanto, tiene... es el peor de los mundos, ¿no?

Sin duda, con un mercado laboral mucho más flexible, mucho más moderno, hubiéramos sufrido menos.

Pero bueno, también, esa crítica, la podemos hacer al sistema Financiero. Que: si el sistema financiero no hubiera estado tan absorbido en dar crédito a la actividad inmobiliaria y hubiera tenido un ratio de capital más alto, hubiera sufrido menos, y ahora tendríamos un 'Credit Crunch' menor, ¿no?

El impacto se hubiese sentido menos...

Entrevista realizada a Javier Vallés

También el autor atribuye y relaciona la presión de los mercados financieros con la crisis, resaltando que en esos períodos es cuando favorece a reformas y cambios en las políticas:

Pero, es cierto que la presión, en una situación de crisis, es cuando la presión de todas las fuerzas... de las fuerzas, digamos, de los mercados financieros, de los organismos internacionales... y la presión de tus propios... de la propia sociedad, que está dispuesta a asumir mayores sacrificios, cuando ve que se están destruyendo puestos de trabajo, ¿no?.

Entonces, ese '*political economy*' yo creo que es... que favorece la adopción de reformas durante la crisis; pero claro, es mucho más costoso. Porque, bueno, una reforma... sobre todo, cuando estamos hablando de una reforma laboral.

Una Reforma Laboral, desde mi punto de vista, nunca se va a ver...

Una Reforma que cambie la estructura de la contratación, nunca se va a ver el efecto en el corto plazo. Y, mucho menos, se va a ver en una situación de restricción, de caída de la demanda, tan fuerte como la que tenemos ahora."

Entrevista realizada a Javier Vallés

Esta visión económica indica cómo la crisis es producida por un cambio de época, que si nos remitimos a la idea de "el artesano" que nos evoca Sennett (2009) "en el actual mercado de trabajo globalizado, los trabajadores de habilidad media corren el riesgo de

perder su empleo y verse sustituidos por un colega en India o China con sus mismas habilidades.” Se desprende que la visión económica del problema del mercado de trabajo tiende a la pérdida del puesto fijo y dificulta aún más el proceso de negociación.

El enfoque del Banco de España estaba en consonancia con el pensamiento de los economistas y en relación al pensamiento de los que integraban el equipo del Ministerio de Economía; al mismo tiempo, en coincidencia con las recomendaciones de la UE sobre la percepción de la crisis y la necesidad de realizar la RMT. De esta manera, José Manuel Campa Fernández nos menciona lo siguiente:

"Mira... Antes, para que quede claro: había, desde el Ministerio de Economía, había, una percepción, desde hacía mucho tiempo, ¿eh?, desde antes de que yo estuviera, y bueno, Miguel Ángel Fernández Ordóñez ya estuvo en el Ministerio de Economía, hace veinte años, y yo creo que él estaría, ya, en ese momento, con esta percepción, con esta sensación, ¿no?, de que el mercado de trabajo español necesitaba ajustes estructurales importantes, reformas importantes; para atacar ciertas cosas que se percibía que eran problemas, ¿no?."

Entrevista realizada a José Manuel Campa Fernández<sup>96</sup>

Desde la misma perspectiva economicista sobre la RMT, el Área Económica del gobierno a través Javier Vallés, nos indica lo siguiente:

"Cuando llega la crisis, 2008, 2009, vemos... bueno, que, de nuevo, por las... la combinación de nuestra estructura productiva, y de nuestro mercado laboral, aunque caemos... nuestra actividad cae de manera muy similar a lo que caen otras economías europeas, nuestro empleo se hunde mucho más que otros países, ¿no? Bueno, entonces, ahí se plantea hacer cambios en la legislación laboral, que... más profundos que lo que era la propia... problema de segmentación entre fijos y temporales."

Entrevista realizada a Javier Vallés

---

<sup>96</sup> El equipo económico estaba formado también por Javier Vallés y José Ignacio Conde Ruiz quien me sugieren hablar con ellos. Así, extraigo una parte de la entrevista para hacer referencia: "Hablamos mucho, durante muchísimo tiempo, en todas estas dimensiones, en un equipo que se formó: del Ministerio de Economía, del Ministerio de Trabajo, y de la Oficina Económica del Presidente; donde estaban Nacho Conde y Javier Vallés. Por eso te debió sugerir que hablastes con ellos, ¿no?".

De la misma manera, la entrevista efectuada a Campa Fernández y demás miembros del Ministerio de Economía, consideraban que todavía en España no se había realizado una reforma laboral profunda y a raíz de esto nos dice:

"En nuestro mercado de trabajo, todavía no se ha reformado. Se han hecho parches. Pero todavía no se ha... Es una asignatura pendiente que tenemos desde la democracia. Desde el punto de vista del Ministerio de Economía. Por lo menos, mío."

Entrevista realizada por el autor a José Manuel Campa Fernández

Con la argumentación formulada desde el Área de Economía para justificar la reforma; por consiguiente, el cambio de políticas, el Banco de España adquiere un protagonismo en su rol de ejercer una determinante presión ante la no decisión del gobierno para actuar en reformular la reforma del mercado laboral, porque la misma significa estar en desacuerdo con los intereses de los sindicatos y la ciudadanía. Por tal razón, es importante señalar la diferenciación entre la argumentación y la demostración que formula Majone (1997: 58), en tres sentidos importantes: "primero, en la demostración es posible solo dentro de un sistema formalizado de axiomas y reglas de inferencia. La argumentación no parte de axiomas, sino de opiniones, valores o punto de vista refutables; utiliza inferencias lógicas pero no se agota en sistemas deductivos de enunciados formales. En segundo lugar, una demostración trata de convencer a todos aquellos que cuentan con los conocimientos técnicos requeridos, mientras que la argumentación se dirige siempre a un auditorio particular y trata de provocar o incrementar su adhesión a la tesis que se presentan para su consentimiento. Por último, la argumentación no trata de obtener un acuerdo puramente intelectual, sino de incitar a la acción, o por lo menos de crear una disposición para actuar en el momento apropiado." Ese período fue concebido apropiado, a raíz de la crisis financiera y económica, para facilitar la realización de la RMT, que ha beneficiado a los sectores empresariales.

Resultante de esto, es la demostración de participar en un proceso de diálogo pero limitados solamente a intereses puntuales, puesto que el área económica especulaba con la presión de la UE; es así que, nos preguntamos en el mismo sentido que ha manifestado Lindblom (1999: 69-70) con respecto a la similitud de los hechos acaecidos en los Estados Unidos; donde el autor nos indica que "es, por lo tanto, conveniente reflexionemos no sólo sobre la eficiencia de la economía estadounidense, sino también

sobre las líneas de control que la atraviesan y la conectan con el gobierno. ¿Quién dirige la economía? ¿En qué forma lo hace? ¿Qué relaciones existen entre quienes tienen el poder dentro de la economía y los que ejercen el poder en el gobierno? Al formular estas preguntas de este tipo examinaremos la estructura económica, pero no emplearemos el lenguaje que emplean los economistas para hacer sus cálculos, sino los conceptos sobre el poder que utilizan los politólogos”. En ese sentido, los resultados de las entrevistas nos explican, en el estudio de las Ciencias Políticas, las diferentes posiciones e intereses de cada uno de los actores políticos. Por ende, está fundamentada en la relación entre el gobierno y las partes sociales durante el proceso de negociación de la RMT. Asimismo, el juego de poder entre el gobierno y las partes sociales con sus argumentos políticos que cada actor ha utilizado para justificar sus intereses económicos detrás de las reformas jurídicas, se pudo observar como en períodos de crisis la relación de los conceptos de políticas y política se entremezclan de tal manera que van transformando y explicando como la crisis afecta la relación entre ambos conceptos.

Consiguientemente, la crisis aparece como la oportunidad política para la obtención de beneficios, y en el análisis esgrimido por el Banco de España, la crisis implica "la oportunidad" de generar un cambio en el mercado laboral en detrimento de los trabajadores.

De éste modo, la entrevista realizada al presidente del Banco de España, nos argumenta:

"Entonces, el único tema... Es decir, mi intervención ahí es un... justo, cuando veo que empieza la crisis y que va, de alguna forma, a hacerse el ajuste vía paro, lo que digo es: ‘O hacemos una reforma laboral, o volvemos a explotar’. Cosa que ha pasado, porque no se hizo. La reforma del 2010 de Zapatero no hace nada..."

Entrevista realizada a Miguel Ángel Fernández Ordoñez

Más adelante prosigue sus argumentos en relación a los sindicatos, y nos dice lo siguiente:

"...eso viene de muy lejos, no se ha hecho, y lo que sucede es que, yo lo único que digo ahí es: ‘Mire usted, como no hagamos esto, vamos a tener un paro monstruoso...’. Los sindicatos se levantan contra mí, soy la persona... me acusan... (Sólo hablé una vez o dos veces de eso), pero me acusan de haberme dedicado a eso, y no a la reestructuración

bancaria, y tal, y no sé qué..... pero.....ahí están los resultados, ¿no?".

Entrevista realizada a Miguel Ángel Fernández Ordoñez

El Ministerio de Economía tenía el mismo pensamiento económico que el Presidente del Banco de España sobre la percepción y la necesidad de hacer cambios en el mercado de trabajo español, y que demandaba una serie de ajustes estructurales y reformas importantes; para solucionar determinados aspectos que percibían como problemas. Desde el punto de vista económico, los problemas que poseía el mercado de trabajo y que consideraban fundamentales fueron los siguientes:

La dualidad del mercado de trabajo era considerada desde el punto de vista puramente económico y que tenía poca correlación entre productividad en el puesto de trabajo y sueldos; es decir, en cuanto a los comportamientos salariales. Además, poca relación a nivel macroeconómico, entre mejoras de la productividad laboral y el crecimiento. En ese sentido, el enfoque económico es que el mercado de trabajo no funcionaba bien.

El segundo aspecto, aparte de la dualidad, les preocupaba mucho el margen; es decir, el despido y la contratación. El margen en la contratación de despido, pero sobre todo la existencia de pocos mecanismos en el que el área económica llamaba flexibilidad interna en la empresa. Fue considerado un aspecto muy puro de la negociación colectiva, a la vez muy importante.

El tercer aspecto que les preocupaba: daba la percepción que durante el proceso de la negociación colectiva, los actores políticos no podían adaptarse al cambio. Había muchos actores, muchos convenios que estaban contruidos de una forma que tenían características que se perpetuaban en el tiempo; en el cual, la posibilidad de hacer un dinamismo fue considerado un proceso muy difícil.

Este aspecto macroeconómico significativo fue considerado antiguo en su aplicación, porque solo podía funcionar en sociedades más industrializadas y menos de servicios donde las inflaciones son más altas. En el caso de la economía de España, las inflaciones son muy bajas. Subsiguientemente, la rigidez salarial fue considerada un problema

cuando hay inflaciones muy pequeñas. A la inversa, cuando hay inflaciones muy altas, no es considerado un problema puesto que el debate se centraba verdaderamente en el área económica:

“Cuánto subes los salarios, no si los vas a bajar, en términos nominales. Porque eso no lo vas a hacer. Porque hay mucha inflación en la economía. Pero como estábamos ahora en el euro, y había muy poca inflación, era importante, también, el que hubiera mecanismos que permitiesen... pues eso: flexibilidad nominal de precios, de salarios. Tanto para arriba como para abajo. Estos eran los problemas generales que nosotros identificábamos.”

Entrevista realizada a José Manuel Campa Fernández

Estas eran las dimensiones durante todo el 2009 y en gran parte de 2010; sobre las posibles actuaciones de reformas, posibles áreas de la reforma, los posibles avances que se podían realizar en los aspectos técnicos y que les eran conferidos a los secretarios de Estado hacia funcionarios del gobierno, sin una involucración activa de los Ministros.

En ese período se realizaron muchas propuestas de reformas sin que llegaran a ser consideradas o puestas en marcha para su implementación por problemas presupuestarios. Se presentaban propuestas de reformas que requerían dinero público, o que requerían mayor presión fiscal. También estaba considerado como un sistema que no era atractivo porque la economía vivía en un proceso de consolidación fiscal. Por ejemplo, uno de los modelos más nombrados en el interior del gobierno y que se argumentó como referencia e incluso propuesto en la reforma laboral fue lo el ‘Modelo Austriaco’. Un modelo donde el trabajador y su posible indemnización por haber trabajado en una compañía, no está sólo vinculada a la compañía a la que ha trabajado, sino a toda su historia profesional. El trabajador tiene por ejemplo en su forma en que funciona, como funcionaba en ese período en España: una persona que ha trabajado tres años en una compañía y es despedido, tiene derecho a una indemnización por los tres años que ha trabajado. Pero, si él decide marcharse a otra compañía, y se incorpora a la otra compañía, su antigüedad en la nueva compañía es cero. Por consiguiente, si al trabajador lo despiden de esa compañía, al mes no tiene derecho – prácticamente - a ninguna indemnización.

Esto genera básicamente en una persona que lleve muchos años trabajando en otra compañía y tenga una actitud legítima en no querer cambiarse de trabajo, porque si lo

hace pierde todo, básicamente en seguridad y fundamentalmente la pérdida de todos sus derechos adquiridos. En una situación en la que se está destruyendo el empleo, esto conduce que nadie quiera cambiarse de trabajo, generando en todas las personas que tienen un trabajo, tiendan a conservarlo. Sin embargo, en ese ‘Modelo Austríaco’ que se proponía al interno del gobierno lo consideraban positivo en los aspectos generales; no obstante, ese modelo no prosperó.

Otra de las propuestas que se argumentaban corresponde al “Contrato Único”. Desde el Ministerio de Economía tenían como argumento que la Dualidad era un problema que existía en el mercado. Entonces, eliminar la alta complejidad de tipos contractuales, de formas contractuales, de subvenciones, de exenciones que constaban dentro de los contratos de trabajo fue considerado muy importante. Este argumento estaba fundado en simplificar el sistema que estaba calificado como un asunto significativo para el área económica. De hecho, en la RMT del año 2010, una de las prioridades que se implementó residió en quitar las subvenciones y exenciones que concurrían, entre otros puntos existentes. Las mismas fueron percibidas como muy complejas y en el fondo tampoco incentivaban, particularmente a la creación de puestos de trabajo.

### **iii. El enfoque sindicalista**

El enfoque sindicalista estaba fundamentado en la valoración positiva de la legislatura del 2004 al 2008, en el que se había producido un proceso de diálogo social con contenidos desde el punto de vista social, laboral y de las políticas orientadas a la redistribución. Con ese antecedente, a comienzos de 2008, se decidió desde el sindicalismo renovar el proceso del diálogo.

Hay dos características que se deben considerar en su análisis: la primera fase y a partir de su concepción hacia el gobierno, consideraban que el mismo estaba en una situación de no querer reconocer la crisis; es decir, se estaba buscando sinónimos al término ‘Crisis’ y se hablaba de ‘Desaceleración’.

A raíz de este análisis realizado por el gobierno para enfocar el diálogo social, en la posición de los sindicalistas se encuentran dos elementos que son importantes: el primero,

es la voluntad política en cuanto a la correlación de fuerzas. El segundo elemento, era compartir un diagnóstico; por consiguiente, se derivó a un tercer elemento: basado en el diagnóstico donde consideraba la elaboración de propuestas, medidas y alternativas para enfrentar la crisis financiera y económica. A pesar de no haber coincidido en el diagnóstico - constituía una dificultad para el proceso de negociación -, y al final del mes de Julio de 2008 se alcanza un acuerdo con el desconocimiento de su orientación, por el mismo desconocimiento que se tenía en cuanto a la profundidad de la crisis y su duración. Este desconocimiento compuso un factor crucial para el proceso del diálogo porque fue el causante de la incertidumbre que generó e incidió en la formación de las políticas.

Para el sindicalismo, el proceso de diálogo estuvo orientado a paliar el descenso de la actividad, fruto de la crisis financiera y el impacto que tenía en España en el aparato productivo, principalmente fundado en el sector de la construcción y el sector de los servicios; además, con el objeto de proteger a las personas. Esta fue la primera respuesta que a través del diálogo se pretendía proporcionar sobre la crisis.

Eso conlleva a que el gobierno de España elabore distintas medidas: como por ejemplo, una medida formulada ante el desplome en el sector de la construcción estuvo en la creación de planes de choque denominado 'Plan E', con el objetivo de crear trabajo en el sector de la construcción y proveer obras, equipamientos, obras medioambientales, etc.; y también, obras destinadas a los ayuntamientos. Igualmente ante la caída de la demanda en el sector automovilístico, se desarrollaron políticas de estímulo para la compra de los vehículos, y políticas para estimular el sector turístico, entre otras políticas.

A continuación, en el campo de las políticas laborales, se pusieron en marcha dos medidas específicas como respuesta a la crisis. Las mismas son: la primera corresponde la estimulación de las empresas para que mantengan el empleo a través de bonificaciones en sus cotizaciones a la Seguridad Social, a su vez para los trabajadores. Como resultado de este caso sea negativo en cuanto a la caída de la demanda las empresas pudiesen suspender los contratos o reducir la jornada. En el caso que después sean despedidos, los períodos que han estado en el desempleo, reingresan hasta un máximo de ciento ochenta días.



Los argumentos de los sindicatos hacían referencia a una cuestión más política que a una solución técnica en la búsqueda de empleo, puesto que en España el problema tenía cimientos en una economía basada en la construcción y en el consumo, tanto el consumo privado como el público, por la existencia del tipo de interés bajo, entre otros factores. Los sindicatos argumentaban que las reformas laborales tuvieron como resultado aumentar exponencialmente la destrucción de empleo, y un efecto contraproducente para los trabajadores por el hecho que ha producido una devaluación salarial.

Esta argumentación y una crisis que contribuía a aumentar el desempleo en España, consideraron importante dejar en evidencia y trasladar la preocupación de la crisis del empleo al ámbito Europeo. De ésta manera argumentaron lo siguiente:

“Y ahí es donde nosotros empezamos a ver que realmente, los países del sur de Europa, por la dimensión que ha tenido la crisis... los efectos sobre la burbuja... en aquel momento, aún no... los de los efectos sobre el sistema financiero han venido después, acuérdate que incluso en Diciembre del dos mil ocho se decía que España tenía un sistema financiero ejemplar, y tal, ¿no?.

Pero a nosotros ya empezó a preocuparnos el tema, y ahí es donde vemos que esa es una discusión que hay que trasladarla a la Confederación Europea de Sindicatos, que si se hace el cambio brusco, de pasar de políticas para estimular la recuperación, el empleo... a políticas puramente de consolidación fiscal, se va a producir.

Y eso ha costado, ¿eh?, porque, al principio, evidentemente, para la gente del centro, para la gente del norte de Europa, y tal, esas cosas no se acababan de entender.

Yo creo que a raíz, ya, tanto de los rescates, con los memorandos, y luego ver lo que está pasando en Grecia, en España, en Italia, en Portugal, etc.... ha hecho que la CES haya ido tomando posiciones y sobre todo, las confederaciones.

Ahí ha jugado un papel muy importante la Confederación Alemana de Sindicatos, la DGB... Y puede parecer paradójico, ¿no?...”

Entrevista realizada a Antonio Ferrer

En la realización del 12º Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), calificado como uno de los eventos más complicados por los sindicatos, concluyen en su argumentación como que “la UE está viviendo una crisis financiera y económica que se

ha convertido en una crisis política que no tiene precedentes en su historia. Una crisis que si ya en el momento de celebrar el Congreso, en mayo de 2011, presentaba síntomas de un nuevo agravamiento, se ha hecho más profunda conforme el año progresaba. Sus efectos, agravados por las políticas de austeridad y ajuste presupuestario y de reformas estructurales impuestas por las instituciones europeas a partir de la reunión de Ecofin en mayo de 2010, están ejecutando en muchos países recortes severos en capítulos como salarios, pensiones, empleo público y gastos sociales”<sup>97</sup>.

Ante esta situación de crisis económica y financiera, por un lado; y la palabra flexibilización, por el otro lado; se comete de parte de los sindicatos una réplica que: "la respuesta del movimiento sindical europeo ha sido ampliada en la naciones más afectadas. Se han producido huelgas generales –en algunos países en reiteración- en Grecia, Italia, Portugal y España, y en Francia numerosas jornadas de huelgas y manifestaciones de impacto similar. Sin embargo, las movilizaciones de mayor repercusión han sido de ámbito nacional y no han logrado los objetivos de sus convocatorias, salvo en algún caso de forma limitada o indirecta. Las de carácter europeo no tuvieron la envergadura suficiente como para producir un cambio de orientación de las políticas europeas, cuyos peores efectos eran administrados por los gobiernos nacionales".

En derivación, hay una primera fase que tiene correspondencia al desplome de la construcción, como consecuencia de una crisis financiera y de las restricciones al crédito que ha provocado la multiplicación de esos efectos sobre el sector de los servicios. Una segunda fase concierne a la desaceleración de la primera etapa del 2008; por ende, en Europa comienza un período de afectación sobre el sector industrial y manufacturero, y que culmina con el ingreso en el año 2009 y al inicio de la recesión. Así, la magnitud de la recesión de la economía española, obliga a los interlocutores a iniciar un proceso de negociación con argumentos centrados en sus propios intereses, que en cierta manera condiciona la negociación entre el gobierno y los interlocutores sociales. Desde los

---

<sup>97</sup> Cuadernos 31, 2012, Cuadernos de información Sindical, ed. Confederación Sindical de Comisiones Obreras, 2012, Madrid, p.30.

sindicatos, sus argumentos tenían como objetivo directo culpar a la UE; y fundamentalmente sobre la ausencia de un modelo productivo y económico sólido.

De ésta manera, desde el punto de vista de los sindicatos, se pudo observar como concebían la situación de crisis en España, y su posicionamiento con respecto a las políticas del gobierno como réplicas a la crisis financiera y económica. Uno de los testimonios del sindicalismo, más precisamente desde CC.OO. nos expresa:

"...Yo creo... o nosotros creemos, en el sindicato, que hubiera sido más positivo que Zapatero hubiera dicho 'No' a las políticas que planteaba la Comisión Europea, o la Troika, y hubiera convocado elecciones en nuestro país.

Pero no persistir en el error de no reconocer la crisis. En el error de que 'esto nos servirá para salir de la crisis'. Y, al final, lo que va ocurriendo es que, cada vez estás más deslegitimado políticamente. Estás más enfrentado a tu electorado, y además, estás enfrentado a los interlocutores sociales."

Entrevista realizada a Ramón Gorriz

Desde el sindicato de Comisiones Obreras, se tenía un enfoque más radical que UGT, en el cual llevaban mucho tiempo denunciando cual era la situación, antes de que la crisis causara los efectos más devastadores en España con la fuerte destrucción del empleo. Al mismo tiempo, en el 2008 y durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre, una de las sindicalistas mencionaba:

"Antes de eso, durante muchos años antes... yo me atrevería a decir, casi desde el 2004... ¿no?, que venimos...

Sí, sistemáticamente, veníamos denunciando que estábamos contribuyendo a lo que, hoy en día, denominan 'la burbuja inmobiliaria'...

Era algo que se venía venir. El tipo, el modelo productivo que tenemos... las características, donde la construcción... englobaba una parte importante del empleo, donde la industria no tenía peso, y donde, dentro del Sector Servicios, los servicios que generaban, que aportan poco valor añadido, eran los que tenían mayor peso... Pues era algo que se venía...

Y que veníamos denunciando, sistemáticamente, desde el año dos mil cuatro, en cualquier documento que hiciésemos entrega... al Gobierno, o a los diferentes interlocutores, ya fuera patronal, o no.

Para nosotros era algo prioritario. O cambiábamos el modelo productivo, o esto iba a estallar... Y, de hecho, estalló...

En el 2008...

Lo veníamos denunciando en todos los Planes nacionales de reforma, ante la Comisión Europea, cada vez que teníamos ocasión, de las reuniones que mantenemos de diálogo social, etc.... Y ya lo hemos venido... Bueno, pues, como decimos, lo venimos denunciando... lo veníamos denunciando desde hace mucho tiempo.

Y además, reclamábamos, que se tenían que haber sentado las bases, desde hace mucho tiempo, de un cambio, como dice Ana<sup>98</sup>, del modelo productivo, sustentado en más formación, valor añadido... Bueno, y no solamente en determinados sectores, que requieren mucha mano de obra, abundante mano de obra, pero los puestos de trabajo no requieren cualificación, o no requieren... situaciones más... más concretas, ¿no?"

Entrevista realizada a Paloma López Bermejo<sup>99</sup>

Hay una reflexión muy clara en la relación entre la crisis y la RMT (en referencia a la reforma de 2010), haciendo una diferencia que la misma es utilizada sin tener resultados positivos:

"De hecho, con la reforma laboral, lo que se ha conseguido es una mayor destrucción de empleo.

Ellos decían: 'No, son medidas que, no, a lo mejor a corto, sino a medio plazo, van a generar... facilitar, la creación de empleo'.

Mentira. Los datos lo dicen. Los datos lo dicen. Han transcurrido ya, dos años. Bueno, dos años..."

Entrevista realizada a Ana Santana

El gobierno y los interlocutores sociales, en las relaciones políticas de mediciones de fuerzas, existen diferencias en cuanto a la defensa y/o argumentos de la reforma del

<sup>98</sup> Ana Santana, estuvo presente en la entrevista y fue parte del proceso de negociación.

<sup>99</sup> En la entrevista también estaba presente Ana Santana quién estuvo en la mesa de negociaciones en el dialogo social, de acuerdo al testimonio de Paloma López que dice manifiesta: "En cualquier caso, Ana... Ana Santana, ya trabajaba... en la Secretaría de Empleo, en esa época; y yo, Paloma López, estaba en la ejecutiva, en la Dirección Confederal. Aunque, no llevando, específicamente, el Área de Empleo. Entonces, bueno, a partir de finales del dos mil ocho ya nos incorporamos más a lo que es el trabajo del Área específica de Empleo, y por tanto, ya, con las negociaciones con el Gobierno. Salvo que Ana quiera aportar... que lo conoce mejor que yo, algún dato anterior..."

mercado laboral en sus recursos y en la capacidad técnica que utilizan para proteger sus intereses. Si nos remitimos al concepto de argumentación que propone Majone y considerando la dinámica de los actores en su actuación en los procesos decisorios, "resulta bastante evidente de un proceso de toma de decisiones, es necesario que sus acciones puedan generar, al menos potencialmente, los efectos relevantes para los otros participantes en la decisión" (Dente, 2011). No obstante, el gobierno en su rol de promotor y de acción política, ejerce y coordina el proceso del diálogo social de acuerdo al ciclo político con los momentos que lo acontecen y acordes al contexto.

En consecuencia, desde el análisis político, el primer elemento de connotación política que se considera desde el gobierno de España es “el condicionante electoral” (Del Pino y Colino, 2006), como parte de un ciclo político que estuvo presente en la actuación del gobierno al momento de reconocer la crisis para no ver afectado su caudal de votos y la imagen frente a la ciudadanía; en paralelo, se suma el desconocimiento sobre la envergadura de la crisis. Las elecciones políticas celebradas el 9 de marzo de 2008 correspondientes al segundo mandato del Presidente Rodríguez Zapatero, se realizan en el momento que comienza a hablarse de crisis económica, principalmente de la crisis financiera, pero que aún no se vislumbra la magnitud de la misma. A diferencia de las elecciones presidenciales de 2011; las elecciones de 2008, la crisis económica tiene una incidencia indirecta en las elecciones presidenciales. Por tal razón, las elecciones de 2008, la crisis financiera todavía no deja sus consecuencias negativas como lo hace posteriormente. Esto concibe que las elecciones estén condicionadas en ese momento por el deterioro de la situación económica:

“A final de año sin embargo, final del 2007, comienzos del 2008, la sensación es que...algo más está pasando; es decir que la ... el frenazo en la actividad económica tiene consecuencias algo más serias de las que pensábamos...pero claro, esa percepción, tiene una, coincide con un dato político muy relevante que es ..que hay elecciones en marzo del 2008, y claro, habiendo elecciones en el mes de marzo del 2008 es muy complicado ... insisto cuando el desempleo está en el 8 por ciento y cuando hay cuatro ejercicios seguidos de superávit, por decirlo así amargarle la fiesta a la gente y decirle que aquí hay un serio riesgo. Primero porque no se veía tan serio; y segundo, por el hecho político de las elecciones”.

Entrevista realizada a José Enrique Serrano

De aquí, se generan dos visiones sobre la crisis; por un lado, una visión liberal vinculada al sector de los empresarios y reformistas; por el otro lado, una visión social de la crisis vinculada a los sindicatos. En el medio de esas dos visiones se encuentra el gobierno, con un ministerio de economía tendiente a flexibilizar la RMT y un ministerio de empleo y seguridad social con una postura contraria al sector económico, pero con una posición negociadora favorable a los trabajadores.

## **2. La ideologización de las políticas públicas**

La crisis centra el debate sobre el futuro económico de España, y en ese sentido surgen dos pensamientos diferentes que se dirime en la elite política y la elite económica. Por un lado, se centra en la política de gasto que surge desde el Presidente del Gobierno, con la creación de los “Planes E” y con la finalidad de inyectar dinero a la economía a través de un proceso de realización de obras públicas en el sector de las construcciones.

Desde la configuración de la política española, ese punto y medio de consolidación, significaba fundamentalmente para el Presidente del Gobierno de España y dentro del debate interno, una percepción que cambiaba el rumbo de la política fiscal y económica. En aquel momento, el debate en España tenía como argumento la posición política del Presidente del Gobierno en no reconocer la crisis y creer que no había crisis; o al menos que la crisis surgida en los Estados Unidos fue apenas un principio de un debate menor de reconocimiento de la crisis. El debate interno del gobierno estuvo basado en si había que hacer expansión fiscal o no. Era un debate basado en la consolidación de la economía más que en el reconocimiento de la crisis. Pero el contexto de la decisión del día 10 de Mayo, en Europa, era un punto importante a considerar. Este debate de reconocimiento de la crisis se ‘ideologizó’ en menor medida entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo.

En primera medida, desde el Ministerio de Economía remarcaba la diferencia entre una persona que es ‘insider’, y una persona que es ‘outsider’. Por tanto, desde el argumento del Ministerio de Economía, se citaba lo siguiente:

“Entonces, en las relaciones laborales, el Ministerio de Trabajo es un ‘insider’. O sea, colabora, participa... es su responsabilidad... Interacciona con los agentes sociales de una forma consistente. Hay, obviamente, también, incluso, muchos puentes de comunicación, entre los agentes sociales y el Ministerio: personas que están en los agentes sociales y tienen responsabilidades públicas. O que estaban en la Administración y se han ido a los agentes sociales. Lógicamente, como en todas las áreas, ¿no?.

Con lo cual, ellos tienden a trabajar más con lo que hay.

Desde el punto de vista de un ‘outsider’, tú miras los resultados. Dices: ‘Esto no funciona. Hay que hacer un cambio más importante’.

Ellos ven muchas más restricciones, como ‘insiders’: restricciones legales, restricciones ‘factuales’, restricciones políticas, de capacidad de interacción... Y son más reacios al cambio. Son más reacios al cambio.”

Entrevista realizada a José Manuel Campa Fernández

Esa diferencia inicial que comprende una connotación ideológica por la tendencia de cómo resolver el problema de una manera diferente, se debe que el ‘insider’ siempre es más reacio a reconocer la existencia de un problema, sobre todo a la aplicación de ajustes que le cuestan implementar. Mientras que el ‘outsider’ es el que marca un poco lo que hay que ejecutar. En consecuencia, el Ministerio de Economía jugaba un poco con esa labor. Ese posicionamiento marcaba la diferencia entre la aplicación de políticas de ajustes y hacer reformas, como una cuestión ideológica.

En ese contenido, la percepción ideológica gravitó de unas relaciones laborales que - tradicionalmente en la mentalidad laboral, sobre todo de una Economía Industrial - están más orientadas hacia una relación laboral que abarca tres componentes: Primero, porque consideraban que existía una conflictividad inherente, un conflicto de intereses entre el productor y el trabajador. El segundo componente, aún más importante, transitaba en el hecho de una relación de estabilidad y de seguridad en el puesto de trabajo. Esto genera que en la industria fuese más factible, pero el hecho que ocurra un dinamismo en una economía global conlleva a tensiones, aún más cuando ese posicionamiento afectaba la estabilidad de los trabajadores.

El Ministerio de Economía aspiraba a otros aspectos para que las personas tuvieran un empleo y que las mismas debían aspirar a lograr la ‘Empleabilidad’ dejando de lado el puesto fijo de un trabajo, puesto que la ‘empleabilidad’ de las personas fue el objetivo de los empresarios que querían fomentar; no el empleo en sí mismo, porque al final creían que ‘lo importante es que la persona tenga capacidad de trabajar en algún sitio’. Además, argumentaban que “la estabilidad genera mucho desincentivo en su vinculación de productividad con las condiciones laborales. En ese sentido, si se tiene un trabajo fijo, y además cree que es muy estable en el tiempo, pues en los cambios tecnológicos son muchos más difíciles de implementar; en lo cual la productividad va recayendo, va sufriendo. Igualmente, agregaban que la estabilidad laboral o el hecho de tener un trabajo fijo, al ser todos humanos, por naturaleza el hombre tiende a relajarse; por tanto, el compromiso disminuye.”

El tercer componente es que aún así coexistía una diferencia, y en mayor medida con los empresarios desde el punto de vista del Ministerio de Economía que con los agentes sociales; es decir, con los sindicatos. Básicamente, en España, estas son las dos tendencias; la de estabilidad en el puesto de trabajo, de la percepción de tener un trabajo fijo de por vida, estable y con mucha seguridad. Económicamente estaba considerado con costes de despidos altos, con indemnizaciones altas y todas aquellas características que se han ido resolviendo en los últimos veinte años, que en una economía mundial con economías nacionales sólidas sería favorecida con políticas beneficiosas hacia los trabajadores. Esa estabilidad durante ese período y con esta perspectiva elaborada desde el Ministerio de Economía no se podía modificar y se era muy difícil cambiarlo. En consecuencia se construye un mecanismo paralelo de implementación denominado ‘Temporalidad’, ‘los Contratos Temporales’, que otorguen flexibilidad total, y que desde la perspectiva sindical significa una contribución al detrimento de los trabajadores.

En ese debate ideológico entre empresarios y sindicatos, ambos observan una parte positiva, puesto que a los empresarios esto les sirve, en el sentido que tienen un sesenta por ciento de la fuerza de trabajo, que es muy estable y que tiene muy poca flexibilidad. Pero tienen un margen de más de un treinta por ciento, que lo pueden utilizar. Al mismo tiempo, para los agentes sociales tienen ese equilibrio. Los sindicatos prefieren el aspecto que otorga estabilidad, mientras que a los empresarios prefieren la parte de la



temporalidad. Esta diferencia fue la que hizo del proceso del diálogo social, una cuestión ideológica. De esta forma, ese equilibrio en un contexto desfavorable, fue el que decidieron mantener sin la necesidad de realizar un cambio radical. En ese cambio del ideológico del gobierno, es donde los sindicatos se sienten traicionados. A continuación una de las partes de la entrevista sobre el giro de las políticas públicas del gobierno de Rodríguez Zapatero:

“No hay acuerdo porque realmente hay un giro... no solamente en el giro de las políticas públicas, y de las políticas económicas, presupuestarias, etc.... sino que hay también un giro ideológico. El Gobierno empieza a asumir el discurso neoliberal de que el problema del empleo está en la regulación laboral.

Cosa... eh... bueno, ya con lo que ha pasado, se ha visto que era... vamos, ya sabíamos que era una falsedad, pero si hacía falta la evidencia empírica, no hacía falta que hubiera supuesto tanto sufrimiento de pasar... fíjate tú, en aquel momento no alcanzábamos los cuatro millones de parados, y ahora estamos en los seis.

Entonces, la reforma tiene esa orientación neoliberal. De decir: ‘El problema está en los costes del despido’, y entonces se debilitan los derechos de los trabajadores frente al despido, se le da más poder al empresario, cambiando... cambiando, no: debilitando las causas del despido. Se plantean fórmulas de contratación más precarias, etc., etc., .... En ese terreno”.

Entrevista realizada a Antonio Ferrer

Sin embargo, desde la UE se decía que la dualidad de España era un problema, y que había que regresar al Contrato Único donde todos los Ministros, el gobierno, la oposición, los sindicatos, los agentes sociales, todos dijeron que ‘No’ al Contrato único. Por consiguiente, no en eliminar esa dualidad, puesto que todos los actores intervinientes en el proceso político de negociación percibían en su análisis que podía afectar el equilibrio entre el gobierno y las partes sociales. Si bien, existen diferencias entre los sindicalistas y los empresarios “la actividad política de éstos se distingue más como proceso en el cual se examinan y reconsideran los objetivos a la vez que se va en pos de ellos que, como búsqueda de objetivos determinados” (Lindblom, 1999).

En ese proceso político de búsqueda de consenso y equilibrio entre el gobierno y las partes sociales, las negociaciones proveen elementos cognitivos (códigos, conceptos y

conocimientos especializados) e imaginarios (identidades, ideologías, esperanzas y visiones compartidas)” (Prats, 2010). Así, la palabra flexibilidad aparece sujeta no solo a una cuestión laboral de no garantizar el trabajo fijo, sino también a un posicionamiento político. De parte de los sindicatos, esto les produce un rechazo absoluto que obligó al Ministerio de Trabajo a una dinámica permanente de negociación política frente a los sindicatos; mientras que por el lado de los empresarios, la palabra flexibilización les sería favorable por todos los beneficios que la misma le concibe.

Algunos de los componentes del problema en el proceso de negociación quedan expuestos de la siguiente manera: en primer lugar, desde el Ministerio de Trabajo y también desde la cúpula del gobierno consideraban que la reforma laboral debía ser pactada. También la UE tenía el interés que la reforma laboral fuese mediante un pacto entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios que garanticen estabilidad política. En relación a este componente, hay un objetivo netamente político que se fundamenta en no generar tensión; por ende, que no genere protestas sociales. Del mismo modo, existía otro componente que se percibía desde el gobierno - que por veces fue más técnico y menos entendido - que consistía en una reforma laboral en la que no estén de acuerdo los agentes sociales. Una vez formulada, la dinámica diaria de las correcciones de la reforma laboral, los agentes sociales evitarían su implementación o cualquier tipo de avances.

De este modo, las palabras ‘acuerdo y pacto’ fueron consideradas muy importantes por el gobierno, puesto que los agentes sociales y en función de las medidas que se elaboren contribuirían a su implementación. En el Ministerio de Economía tenían una imperiosa necesidad de llegar a un acuerdo; mientras que el Ministerio de Trabajo, aceptaban las reformas que sean necesarias por parte de los sindicatos.

Los grupos de poder ejercen influencia sobre las políticas públicas para dominar la capacidad del Estado, o al menos alterar las políticas públicas para someter al Estado acordes a sus intereses y “las negociaciones proveen elementos cognitivos (códigos, conceptos y conocimientos especializados) e imaginarios (identidades, ideologías, esperanzas y visiones compartidas)” (Prats, 2010). El Ministro de Trabajo que tiene la urgencia de encontrar un acuerdo entre todas las partes, en su accionar político, nos detalla con respecto al factor ideológico:

“En fin, que, en ese momento nos encontramos con una patronal mal representada y nos encontramos con una patronal excesivamente cerrada, y pensando, además, que la crisis, por sí misma, llevaría a una devaluación de las normas del Mercado Laboral. Es decir, hasta que se cumpliera la máxima desde el pensamiento ideológico de la patronal, que era (y yo creo que continúa siendo): ‘Yo tomo trabajadores cuando los necesito, y prescindo de ellos cuando me sobran. Y, cuando los tomo, a ser posible, a un salario bajo, y, cuando prescindo, si es posible, a coste cero’. Partían... luego la disfrazaban, pero partían de esa máxima. Y, por parte de los sindicatos, partían de una posición excesivamente conservadora, de no darse cuenta de que esta crisis se llevaría por delante, algunas conquistas sociales. Es decir, los sindicatos veían que ellos, durante muchos años, habían, a través de lucha, a través de negociación, pero, a través, también, de presión, habían conseguido unos beneficios... digamos, para los trabajadores, y observaban que esta crisis... que en esa Reforma acabarían perdiendo. Y ellos no querían perder. Querían dialogar. O sea, había más predisposición de diálogo por los sindicatos, en ese momento, en el año dos mil nueve, que no de la patronal. La patronal partía de la base que el tiempo corría a su favor, que la crisis era una aliada. La patronal partía de la base: ‘La crisis es una aliada. Cuando la crisis...

#### Entrevista a Celestino Corbacho

En la actualidad, el proceso político está condicionado por la gobernanza y de cómo influyen los actores sociales en la formulación de las políticas públicas, porque si bien la negociación se realiza con una serie de valores institucionales e ideológicos, el proceso político en un contexto de gobernanza se realiza cada vez más en procesos informales para la toma de decisiones. Por tanto la política pública es el resultado, no solo de la gobernanza local que se desarrolla mediante canales formales e informales, sino también la gobernanza económica que significa la aplicación de una serie de instrumentos que van condicionando el proceso político entre el gobierno y los actores sociales. Posteriormente, Celestino Corbacho menciona en la entrevista el posicionamiento del gobierno entre las posturas ideológicas de los sindicatos y los empresarios y el grado de responsabilidad que tenía el gobierno en realizar la RMT:

Al final, más tarde o más temprano, el gobierno no tendrá más remedio que hacer una Reforma... y, además, esta reforma, si no la hace, se la impondrá Bruselas o el FMI o la OCDE... Y cualquier reforma que les imponga al gobierno desde fuera, para nosotros será más beneficiaria que si pretendemos acordarla’. Es decir... O sea, esto existía en la mente de la patronal. Es decir... Y luego, había... en la patronal también había un componente ideológico muy importante. Es decir, la

CEOE partía de la base que un acuerdo tripartito: con los sindicatos y el gobierno, le daba fuerza al gobierno. Ideológicamente, la CEOE es de derechas. Y, por lo tanto, su objetivo, era, a ser posible, que este gobierno, caiga. Y, si tiene que caer, con la crisis, yo no lo apuntalo. En todas las declaraciones formales... si vas a la Hemeroteca, no encontrarás ninguna declaración formal de esto que yo te estoy diciendo. Pero esta es la realidad. La realidad es que hay un componente ideológico, que dice: este gobierno no nos interesa, y hay un componente de oportunidad de decir: la crisis y el tiempo va a ser un aliado nuestro y por lo tanto, no nos interesa un acuerdo.”

#### Entrevista a Celestino Corbacho

A pesar de las diferencias ideológicas, ya sea al interno del gobierno, los sindicatos y los empresarios, el gobierno necesitaba una reforma acordada y pactaba pero con sindicatos que estaban consonancia con el gobierno. No obstante, el gobierno buscaba en su accionar político todos los medios necesarios para que ello fuera posible. Del mismo modo, tenía un objeto político basado en cambiar la fuerza de los agentes sociales, porque los empresarios sabían que esa reforma se aprobaba aunque no hubiese consenso, siendo que esa actitud estaba más en su línea de acción. Los empresarios radicalizaban sus posiciones y estaban menos predispuestos a negociar, dejando al gobierno que hiciera todo el trabajo, porque su postura de radicalización en su posicionamiento ideológico, presionaban aún más al gobierno para obtener beneficios.

En efecto, una de las razones gravitantes de la diferencia ideológica consistió que los debates estaban centrados más al interno del gobierno, entre economía y trabajo, y ante la indiferencia empresarial en el proceso de negociación política tomando una actitud de especulación o en un juego político que se cimentaba en la ausencia de emitir opiniones. Si bien los empresarios participaban en el proceso, su posicionamiento correspondía a su ideología y en no injerir demasiado en sus argumentos, porque su objetivo político estaba vinculado a la caída del gobierno. La reforma del mercado laboral desde la CEOE era considerada un hecho una vez finalizado el mandato de Zapatero, y cualquier avance en ese período era favorable para los empresarios.

FEDEA, tiene la misma visión ideológica que la Oficina Económica del Gobierno y con una visión liberal del mercado laboral, que emite la siguiente respuesta ante la pregunta: ¿Es más bien una cuestión de diferencias ideológicas entre Trabajo y Economía?

“Yo creo el problema que suele tener es que la gente que trabaja en el Ministerio de Trabajo, y los técnicos que ponen allí, están muy contaminados, ideológicamente. De hecho, muchos eran ex sindicalistas. Estaban muy contaminados, ideológicamente.

Economía estaba más en la realidad de una economía que intenta liberalizar, que tiene que mejorar la Productividad...

Entonces, ellos... Esto, que tiene una forma de venderse, solo, simplemente con conocimiento de lo que tú sabes, que tiene ¿? un sistema económico, los otros lo interpretaban como que estaban... como que estaban... como que también es ideología, ¿sabes?. Es ideología de la CEOE.

Entonces, si tú hablas con los de Trabajo y tal... te van a decir que...

O sea, tú ibas allí, a decirles que: ‘Tenemos problema de Competitividad, que no sé qué’... y piensan que estás hablando de palabra de la CEOE... Porque, claro, el de la CEOE te dice: ‘Tienes razón’.

Entrevista realizada a José Ignacio Conde Ruiz

Cualquier avance en la reforma era considerada favorable para el sector económico. Esto dificultaba adicionalmente el proceso de negociación del gobierno, porque implícitamente en el gobierno socialista, su base de votantes estaba más próxima a los sindicatos que a los empresarios. Esa dificultad ideológica se pudo observar en el ministerio de trabajo:

“Sucedió... Es decir, claro... no puedes ir de un extremo al otro, ¿eh?.

Sino, sobre todo, la capacidad de mantener una propuesta, y de sostenerla, no de cambiarla de manera permanente. Entonces, había cambios muy reiterados.

Es decir, hay liderazgos en las Organizaciones... que no tienen por qué coincidir, ideológicamente, pero con capacidad de llegar y de mantener acuerdos. Pero hay situaciones en que, quienes lideran, no mantienen los acuerdos.”

Entrevista realizada a Maravillas Rojo

En un aparte de la entrevista hace referencia al posicionamiento de la patronal y su clara voluntad de no participar en el proceso de negociación:

“Probablemente, quien... quienes presidían en aquel momento la patronal, no tenían ninguna voluntad de llegar a acuerdos. Probablemente. Por lo menos, no lo mostraron de una manera clara.

Y modificaron, sustancialmente, sus propuestas. Y hubo cambios de manera permanente. Lo cual hacía muy difícil. Pero también, insisto, la parte sindical, partía, básicamente, de que los acuerdos, en gran medida, suponían una aportación, siempre, de recursos públicos. Lo cual, fue muy difícil... por no decir imposible”.

Entrevista realizada a Maravillas Rojo

La cuestión ideológica - además de la presión externa – estaba al interno del Gobierno de España, integrada por un grupo de economistas muy numerosos e influyentes por prestigio nacional e internacional, que aprovechaban su posición para influir al Presidente Zapatero con el propósito de realizar la reforma. Este grupo que defendía la realización de reformas estaban interconectados con la CEOE y el Banco de España en defensa de los mismos intereses económicos y "... el problema de los ingresos y del dinero radica en su influencia desproporcionada en la política. Sin embargo, la amenaza del dinero es, presumiblemente, menor, si su influencia no está muy vinculada con la de una acaudalada élite empresarial hereditaria. En consecuencia, se debería estudiar más a fondo la relación entre fortuna heredada y pertenencia a la élite empresarial" (Lindblom, 1999: 109), puesto que los empresarios y sus representantes entendían que el problema del desempleo eran las reglas que el gobierno había establecido en el mercado de trabajo.

La fuerte presión ejercida desde los grupos de poder económico influyó para que el gobierno inicie el camino de elaborar una RMT. El gobierno y las partes sociales inician un proceso de diálogo social que abarca varios meses de negociación política sin que lleguen a un acuerdo enmarcado por sus diferencias ideológicas. Esa mesa de diálogo social se desintegra y genera un cambio de política y/o estrategia política de índole más técnica para la formación de políticas laborales que de índole política.

### **3. La estrategia de la política económica del socialismo**

La política económica llevada a cabo por el gobierno de Rodríguez Zapatero en su segundo período fue diseñada fundamentalmente como una política de formación de programas en reformas, principalmente la RMT para luchar contra la alta tasa de desempleo. Una de las características más significativas de la estrategia socialista consistió en realizar una política de aumento en el gasto público, denominado el "Plan E",

conjuntamente con la formulación en las políticas de empleo, cuya iniciativa de la reforma laboral provino esencialmente del gobierno, pero sobre todo, era el área económica que insistía en aprovechar la situación para demostrar su capacidad de reacción en el área de las reformas.

Una vez llegada la crisis, el sector económico del gobierno hablaba de una ralentización<sup>100</sup> de la economía en base a un planteamiento político que justificaba la causa de la crisis; sin embargo, se decía que no era tal la situación ante el desconcierto político de su actuación, pero si ante la certeza de la gravedad económica:

“sabiendo que no era una ralentización de la economía, desde luego, y especialmente el área económica del Gobierno sabía que era una crisis de un calado y de unas dimensiones tremendas”.

Entrevista realizada a Antonio González<sup>101</sup>

En ese entonces, Pedro Solbes quién tenía a su cargo el Ministerio de Economía, en Noviembre de 2007 advierte sobre la ralentización de la economía, principalmente en el sector de viviendas de España, y tanto la CE (Comunidad Europea) como el FMI (Fondo Monetario Internacional) consideraban a España como uno de los países más expuestos ante la llegada de la crisis, por el deterioro de su inversión empresarial y del sector inmobiliario.

“...Pero, efectivamente, en dos mil ocho, nosotros hablábamos de ‘desaceleración’, de ajuste del mercado inmobiliario, de un sistema financiero sano... Porque pensábamos que la crisis ‘subprime’ de EEUU no iba a llegar a Europa. Porque... bueno, teníamos un buen ‘rating’ de nuestras agencias, y no veíamos que fuera a haber un problema de deuda soberana. Teníamos una deuda pública de las más

---

<sup>100</sup> En las Perspectivas de la Economía Mundial de abril de 2008, elaboradas por el FMI manifestaba que "en el mundo entero las autoridades se enfrentan a retos diversos y en rápida evolución, y aunque las circunstancias varían según el país, en un mundo cada vez mas multipolar, será esencial abordarlos como un todo, teniendo plenamente en cuenta las interacciones transfronterizas. En las economías avanzadas, lo apremiante es lidiar con la crisis de los mercados financieros y responder a los riesgos a la baja para el crecimiento, pero sin olvidar los riesgos inflacionarios y los factores preocupantes a más largo plazo. Muchas economías emergentes y en desarrollo siguen enfrentadas al reto de evitar que el vigor del crecimiento actual agrave la inflación y exacerbe las vulnerabilidades, pero deberían estar preparadas para responder a una ralentización del crecimiento y a nuevas dificultades de financiamiento si las condiciones externas empeoran drásticamente."

<sup>101</sup> Antonio González se desempeñó como Vocal Asesor en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno en el período 2008-2010.

bajas de los países desarrollados. Bueno, y porque teníamos... habíamos estado creciendo en empleo, muchísimo. Bueno, nada nos hacía pensar una crisis de la profundidad y la longitud que hemos tenido a partir de dos mil ocho.

Luego, en dos mil ocho, nosotros no vemos la profundidad de la crisis... se nos...

De hecho, la palabra ‘crisis’, el presidente Zapatero no la pronuncia hasta mediados del dos mil ocho. Y eso es una de las grandes críticas que se nos hace...”

Entrevista realizada a Javier Vallés

En consonancia con el Ministro de Trabajo, manifiesta también el hecho de no reconocer la crisis:

"el gobierno, yo creo que reaccionó tarde a la crisis. El Presidente del Gobierno reaccionó tarde a la crisis. Y, por lo tanto, si reacciona tarde a la crisis el Presidente del Gobierno, reaccionamos tarde todos los ministros, claro. Porque, en el año dos mil nueve, el Presidente del Gobierno decía que en España no había crisis. Que había una ‘desaceleración económica’. Pero, por otro lado, el ‘Tsunami’ estaba ahí, se lo estaba llevando todo... entonces, claro, la gente dijo: ‘Hombre, éste me está diciendo que no hay crisis, y, por otro lado, todos... éste ha perdido el puesto de trabajo, aquella otra empresa ha cerrado, no sé qué...’. Claro, ahí, el Gobierno empezó a perder crédito. Y la crisis, al durar tanto y al ser tan profunda... la crisis se llevó por delante al Gobierno. Se lo llevó. Es decir...”

Entrevista realizada a Celestino Corbacho

A mediados de 2008 en adelante, la crisis financiera y económica estaba provocando un descenso en el PIB de España deteriorando no solo la economía, sino también el empleo que se transforma en el eje temático de debate entre el gobierno y los interlocutores sociales. En la tabla siguiente encontramos el índice por habitantes en comparación entre la UE y Alemania, España, Francia e Italia.



**Tabla 5 : Índice por habitante en las 4 economías más grandes de Europa y el promedio de la UE**

<b>GEOGRAFIA</b>	<b>Union Europea (27 países)</b>	<b>Alemania</b>	<b>España</b>	<b>Francia</b>	<b>Italia</b>
<b>TIEMPO</b>					
<b>2007</b>	13.086.550	2.500.206	1.236.298	1.806.863	1.626.843
<b>2008</b>	13.101.628	2.497.637	1.237.849	1.795.657	1.636.260
<b>2009</b>	12.445.106	2.335.274	1.174.500	1.743.367	1.552.003
<b>2010</b>	12.996.771	2.529.189	1.176.837	1.824.883	1.605.826
<b>2011</b>	13.411.264	2.674.005	1.183.183	1.890.246	1.640.642
<b>2012</b>	13.721.733	2.742.973	1.200.198	1.930.228	1.660.936

**Fuente:** Eurostat

Como resultado de lo anterior por las perturbaciones de los mercados financieros, el gobierno se replantea el rumbo de la economía, y en el mes de noviembre de 2008 a causa de la crisis, el Gobierno de España y por el impulso del Presidente decide efectuar una política de gasto con la derivada elaboración del Plan “E” o también llamado "Plan Zapatero", cuya denominación oficial es Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo; con el objetivo de impulsar la economía inspirada en el pensamiento económico Keynesiano que “engloba todas las medidas económicas, financieras y fiscales que el gobierno aplicó para recuperar la senda del crecimiento y la creación de empleo”.

“Luego, cuando cae Lehmann, en Septiembre, pues, ahí vemos que... Ahí empieza una segunda fase, digamos... donde es muy importante, la coordinación de las políticas a nivel global. Y ahí, es muy importante... Nosotros, se nos invita a las cumbres del G-20, como país grande. Además, hay que... Como país grande y como país con un sistema financiero relevante, con un sistema financiero, además, muy grande en Europa, y, sobre todo, muy internacionalizado, y con mucha presencia en un área como Latinoamérica. Bueno, entonces, esa segunda fase de la crisis, es una de coordinación de políticas a nivel global, y, donde lo que se intenta, es minimizar, digamos, los daños”.

Entrevista realizada a Javier Vallés

La importancia de elaborar políticas de *anti crisis* se constituye en un eje de acción económica, vinculado a la pérdida de empleo y al desmantelamiento de los pilares del Estado de bienestar. Esta contradicción, provocó la ruptura entre las políticas sociales y las políticas económicas. Por tanto, el ensayo con la política presupuestaria, y a pesar de que la tasa de desempleo estaba en constante aumento, buscaba tener el máximo de cobertura para los desempleados y que los impuestos no graven a las clases medias para mantener el nivel del Estado de bienestar que evite un mayor sufrimiento de aquellos que estén perdiendo el empleo. Este argumento explica la formación de políticas económicas denominadas *anti crisis*:

“Entonces, ahí, se hacen muchas medidas, digamos, ‘*anti crisis*’, de aumentar prestaciones por desempleo para los que se les han acabado las prestaciones, de apoyo a las empresas que mantengan o generen empleo, de bonificaciones a la contratación de jóvenes, tenemos un programa de orientadores profesionales, para esos jóvenes que han sido expulsados del mercado de la construcción, puedan reciclarse a otras actividades. Digamos, son, medidas, digamos, más ‘anticrisis’. Que, como digo, están muy coordinadas, a nivel... Y hay un plan de gasto fiscal, que se llama ‘Plan E’...”

Entrevista realizada a Javier Vallés

Estas medidas se implementaron desde el año 2008 hasta el 2010 y se instituyeron primordialmente en cuatro grandes ejes de actuación: “medidas de apoyo a familias y empresas, medidas a favor del empleo, medidas de apoyo al sistema financiero y modernización de la economía” (Real Decreto-Ley, 2008)<sup>102</sup>. Las mismas formaron parte de las reformas estructurales que tuvo que afrontar la economía española. El documento expresa “que todas estas medidas se han elaborado teniendo en cuenta las directrices marcadas por la UE, y en la cumbre del G-20 más España, celebrada en Washington el 15 de noviembre, dado que la complejidad de la crisis financiera global obliga a que muchas de las medidas adoptadas tuvieron que afrontarse de forma coordinada entre las principales economías del mundo. Una base esencial del documento y del trabajo realizado es el diálogo constante con los agentes sociales. La responsable coordinación con los sindicatos y organizaciones empresariales es considerada por el gobierno como

---

<sup>102</sup> Véase Documento elaborado por el gobierno de España, denominado: “El Plan Español para el estímulo de la Economía y el Empleo es el primer plan global de éstas características que presenta un gobierno europeo”.

una herramienta imprescindible para lograr el objetivo último: superar la actual situación de crisis económica y salir de ella como un país más moderno y competitivo” (2008).

Del 28 de noviembre al 9 de diciembre se realiza la declaración de conclusión de la misión del FMI que ha visitado a España sobre las consultas del artículo IV de 2008: "Tras 15 años de impresionante crecimiento liberado por un boom inmobiliario, comienza una corrección gradual de los desequilibrios acumulados. A mediados de 2007, la crisis financiera global acelera la ralentización de la economía española, al terminarse la financiación del excesivo déficit externo. La repuesta de las autoridades ha sido enérgica y más rápida que la de los otros socios de la UE, con actuaciones en el sector bancario basadas en criterios de mercado y con medidas fiscales sustanciales. Englobar estas medidas de corto plazo en un plan de consolidación a largo plazo podría aumentar su efectividad y reforzar la confianza. La recuperación a medio plazo depende de manera crucial de los progresos en la puesta en práctica de reformas estructurales amplias. En su ausencia, España podría caer en un equilibrio de baja competitividad, bajo crecimiento, desapalancamiento prolongado y desempleo alto, desde el cual volver a una situación de deuda pública reducida sería difícil"<sup>103</sup> (Documento del FMI, 2008)

En la misma misión, la actuación del FMI plantea una serie de perspectivas vinculadas con cambios y reformas que debe realizar España, destacando dos de las dieciséis que inciden de manera directa en la política económica de España en relación a la alta tasa de desempleo:

En una de ellas manifiesta que hay "ausencia de reformas más profundas, el crecimiento en el medio plazo corre el riesgo de ser débil durante un período prolongado (en forma de L) y el desempleo alto. La recuperación corre el riesgo de ser débil si la productividad se mantiene baja, la inflación sigue por encima de los socios comerciales y las reformas tímidas. Un endeudamiento privado y una baja competitividad externa conducen a ajustes largos. España no puede devaluar

---

<sup>103</sup> Véase Documento titulado: España: Consultas del artículo IV de 2008 – “Declaración de Conclusión de la Misión del FMI” que ha visitado España los días 28 de Noviembre a 9 de Diciembre. <https://www.imf.org/external/np/ms/2008/esl/120908s.htm>

su moneda para reajustar los precios relativos, por lo que son cruciales reformas que reduzcan los costes y mejoren la flexibilidad y la productividad. Existe una estrecha correlación entre el desempleo y la morosidad en el crédito bancario, lo que hace que exista una relación directa entre la salud de los mercados de trabajo y la de los bancos". "Todas las organizaciones internacionales estaban demandando a España que hicieran reformas...me estoy refiriendo a la Comisión Europea, al FMI..."<sup>104</sup> como una necesidad y una urgencia a causa de la constante pérdida de empleo, cuya reforma que va en dirección de las recomendaciones de los Organismos Internacionales y con tendencia a introducir mayor flexibilidad al mercado laboral, concibe más beneficios a los empresarios que a los sindicatos. La realización de reformas tiene una alta valoración en la UE.

En otra de las perspectivas hace referencia que "la reforma del mercado laboral es la cuestión ausente de política más importante. El coste más elevado de la crisis es pagado por los trabajadores puesto que el mercado de trabajo se está ajustando por cantidades (desempleo), en lugar de por precios. España necesita una prolongada e importante moderación salarial para recobrar competitividad. El gobierno está trabajando en aspectos microeconómicos del mercado laboral que son valiosos, como las políticas activas de empleo y los programas de mejora de intermediación laboral. La misión hace la observación de una necesidad inmediata de concentrarse en tres cuestiones macroeconómicas cruciales:

- a) "Los agentes sociales deben eliminar la indexación salarial, al ser inconsistente con una unión monetaria. La indexación ha contribuido al crecimiento de los salarios nominales y de la inflación por encima de los países socios, resultando pérdidas de competitividad, pese a unos salarios reales estancados. Asimismo, shocks adversos (por ejemplo, shocks petrolíferos) son especialmente dañinos para países con indexación salarial".

---

<sup>104</sup> Entrevista realizada por el autor a Celestino Corbacho.

- b) “Las cláusulas de descuelgue en la negociación colectiva deberían ser invocadas muchos antes. Actualmente, solamente se utilizan cuando las empresas están cerca de la quiebra. Como muchas no pueden recuperarse, son liquidadas y todos los puestos de trabajo se pierden, en lugar de preservar una parte de los trabajos en una empresa reestructurada”.
- c) “La segmentación del mercado laboral entre contratos indefinidos y temporales es dañina porque reduce el rendimiento derivado de la educación y la productividad al impedir el flujo de trabajadores jóvenes y mejor educados a trabajos fijos. Los costes de despido en los diferentes segmentos del mercado deben ser igualados a un nivel bajo para potenciar la contratación y la movilidad.”

La estrategia de la política económica estaba acompañada de otras medidas económicas que tenían por principio facilitar la ejecución de la política de gasto. El gobierno español consideraba importante confeccionar una política de gasto, en términos de gasto público referida para la realización de obras de construcción que permitiera generar nuevos empleos. El eje número dos del documento, señala las medidas de fomento de empleo que consisten en determinadas políticas para aquellas medidas que favorezcan oponerse a la crisis económica. Tales medidas son:

- a) “Nuevos estímulos a la contratación y al autoempleo, en primer lugar con la bonificación de 1.500 euros anuales en las cotizaciones a la Seguridad Social a la empresas que hagan contratos estables a parados con cargas familiares y, en segundo lugar ampliando la capitalización de las prestaciones por desempleo hasta un 60%.” Con ésta última medida se quiere favorecer que aquellas personas que hayan perdido su empleo, puedan cobrar de una sola vez hasta el 60% de subsidio de desempleo si desean invertirlo en un proyecto de autoempleo”.
- b) “Nuevas medidas por importe de 11.000 millones de Euros. Estas nuevas medidas se dividen en dos grandes áreas de actuación: en primer lugar el Nuevo Fondo de Inversión Pública en el ámbito local, y en segundo lugar,

medidas de apoyo a sectores estratégicos. En conjunto el objetivo, son 300.000 puestos de trabajo”.

- c) “Nuevo fondo de inversión pública en el ámbito local por un importe de 8.000 millones de euros, con el objetivo de crear cerca de 200.000 puestos de trabajo y destinado a: Obras de ejecución inmediata que sean de competencia local y que incluyen las de construcción, adecuación o mejora de espacios públicos urbanos, edificios públicos o de promoción industrial, construcción o mejoras de edificios sociales, sanitarios, educativos o deportivos, obras que impulsen el ahorro energético y mejoras medioambientales en los núcleos de población, obras para instalar tecnologías avanzadas de comunicaciones en los medios urbanos, obras para mejorar la movilidad sostenible y para supresión de barreras arquitectónicas mantenimiento o rehabilitación de Patrimonio Histórico, las encaminadas a mejorar la seguridad vial y obras para el desarrollo y la promoción del turismo”.
- d) “Medidas de apoyo a sectores específicos como la automoción, innovación empresarial y actuaciones medioambientales. El gobierno, en colaboración con los agentes sociales y las Comunidades Autónomas, elaboró un Plan Integral de Automoción con dos objetivos: a corto plazo medidas para reducir los costes del empleo y financiación específica del sector a cambio del mantenimiento de los puestos de trabajo. A largo plazo garantizar la competitividad del sector incentivando la formación de los trabajadores, impulsando la innovación (desarrollo del coche eléctrico) y mejorando los servicios logísticos especialmente a través del ferrocarril” (Real Decreto-Ley, 2008)”.

Con la estrategia de la política de gasto para influir en el mercado laboral y reducir el desempleo y con la oposición desde el Ministerio de Economía en la formulación e implementación del Plan "E", su crítica se centraba que “no era tanto un problema técnico en el cómo estaba orientada e instrumentada la política de gasto público, sino que era un

problema de objeción de fondo: ellos no eran muy partidarios de hacer una política de compensar el ciclo. Eran más partidarios de una política más liberal”<sup>105</sup>. Se pudo observar que el área económica del gobierno era más partidaria a una política liberal; mientras que Presidencia del Gobierno, y otros Ministerios eran más partidarios de una política Keynesiana.

“Pero, a la vez, a finales de 2009, bueno, que vemos que la crisis es más profunda de lo que parecía, y que nuestra economía tiene problemas estructurales importantes, se proponen reformas de medio y largo plazo; a la vez que se mantiene ese apoyo, digamos, de corto plazo, de políticas más ‘keynesianas’. Y ahí es, a finales de dos mil nueve, es donde el Presidente Zapatero lanza la necesidad de reformar nuestro mercado laboral. Por las diferencias que estamos viendo con respecto a otras economías. Y también habla de reformas en el sistema de pensiones, ¿no?”

Entrevista realizada a Javier Vallés

De esta manera, se puede observar que surge la primera diferencia dentro del gobierno, ya sea por cuestiones de políticas cómo por cuestiones de orientación ideológica. Si bien, se hace la política de gasto público, proponen que la misma debe estar acompañada - y en equilibrio - por una reforma laboral. Reforma laboral que permitió de alguna manera introducir el elemento liberal del gobierno, como argumento de estar en sintonía con la UE y con los inversores internacionales, en contrapartida a las políticas de gasto de corte Keynesiano y de corto plazo, sino que también se piensa a largo plazo mediante la flexibilización del mercado de trabajo. En un comienzo, para la reformulación de la RMT no tenían definido claramente los aspectos a considerar, ni cuáles podrían ser los contenidos que se les querían plantear a los interlocutores sociales, a los empresarios y a los sindicatos. Por tal razón:

"Se anuncia la necesidad de hacer una reforma y sobre cuanto iba... Era más una necesidad política, por decirlo así, que el resultado de un diagnóstico y de un análisis del Mercado de trabajo. Sí, es verdad que se hablaba de que el Mercado de trabajo tenía problemas, y no sé qué y tal... y sobre todo que iba a tener los problemas derivados de un fuerte incremento del desempleo. Pero ni estaba claro que eso, que hubiera conexión entre el incremento del desempleo y el funcionamiento del

---

<sup>105</sup> Entrevista realizada por el autor a Antonio González.

mercado de trabajo, ni había tampoco una argumentación clara que conectara las reformas que se querían hacer con la solución del problema del paro... que venía. Entonces, no estaba nada claro por dónde se quería ir con la reforma del mercado de trabajo".

Entrevista realizada a Antonio González

Con la introducción de la reforma en el debate y la negociación con los interlocutores sociales sobre los contenidos, aparecen las divisiones internas del gobierno, entre la área económica y el Ministerio de Trabajo. La primera, con una inclinación a la derecha, con una reforma tendiente a la desregulación del mercado de trabajo; y la segunda, con una inclinación hacia la izquierda, por lo que el Ministerio de Trabajo quería una reforma laboral que introdujera elementos de flexibilidad, pero que estuvieran más equilibrados; al mismo tiempo, sujetos a un diálogo que obligue a negociar a los empresarios y los sindicatos. Sin embargo, el Ministerio de Economía proponía mayor flexibilidad y una reforma que tuviera medidas que consiguieran aplicarse aplicadas directamente por los empresarios, sin necesidad de negociar con los trabajadores. Este condicionamiento analizado anteriormente, explica la importancia y el grado de relacionamiento ideológico que manifestaron todos los entrevistados en los aspectos económicos en sus ideologías.

El área económica consideraba al "Plan E" como una política que no tenía sostenibilidad en el tiempo, y que sus efectos iban a ser enormemente limitados. Asimismo, que poseía una desproporción significativa entre el volumen de esfuerzo público que había que realizar para abordar esos planes que superaron; el primero de ellos, los diez mil millones de euros; y el segundo, los ocho mil millones de euros. En un año se consignaron diez mil millones de euros y en el año siguiente hubo se implementó un plan de ocho mil millones de euros. Es decir, limitados en el tiempo y limitados en materia económica en cuanto a los resultados económicos y materiales mismos de ese proceso de gasto. De hecho, sirvieron para mantener varios cientos de miles de empleos en el sector de la construcción de forma directa, y una cierta cantidad de empleos que se mantuvieron de manera inducida.

A través de estos planes se logró mantener un porcentaje de puestos de trabajo por las obras, y los otros son ocasionados por los efectos inducidos a través del consumo de esas familias, el gasto de las empresas contratadas, etc. Esto es lo que generaba un efecto



inducido. Por tanto, efecto directo sobre el empleo y efecto inducido. Pero la sumatoria de ambos era limitada y sobre todo su perspectiva temporal era claramente limitada. Es decir, el “Plan E” funcionaba en el 2009 con la distribución de ese dinero, realizando obras en todo el país, en todos los ayuntamientos y poblaciones del país, prácticamente donde todos presentaban sus proyectos para la construcción y la creación de puestos de trabajo. Se gestionó de manera eficaz y eficiente ante una crisis que cada vez más penetraba en la economía de España. El destino del dinero servía para la realización de obras, ya sean grandes o pequeñas, pero cuando las obras eran finalizadas se perdían los puestos de trabajo y todo lo que implicaba en materia económica, alimentando las tasas de desempleo.

De hecho, al interno del gobierno se preguntaban ¿Qué se había hecho? Y la respuesta fue que solo consiguieron retrasar unos pocos meses el ajuste de empleo en el sector de la construcción. Con la falla que el sector privado no acompañó al gobierno en la decisión de la aplicación de esas medidas.

Esta era una de las líneas de la política económica que para compensar la crisis, el gobierno suponía importante la aplicación de esta política de gasto. Sin embargo, el ministerio de economía no coincidía con esa formulación; es decir, no estaban a favor de elaborar esta política de gasto con la implementación del “Plan E”, ni por su dimensión ni por su orientación. No obstante, Economía acepta la política de gasto público, que en el fondo fue el debate de la política y aducen que tiene que ir acompañado y equilibrado por una reforma laboral. A partir de allí surge una nueva división en el Gobierno del Presidente Zapatero, con un debate que se genera entre la política de gasto y la flexibilidad laboral, por ser parte de acuerdo sobre el tratamiento de la reforma del mercado laboral.

### CAPÍTULO III. POLÍTICA, ECONOMÍA Y REFORMAS EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA EUROPEA

#### 1. El contexto europeo: política y crisis financiera y económica

Ahora bien, si desde la década de los años 80 los países europeos han realizado reformas en sus sistemas de pensiones de una manera sostenida (Palier y Martin, 2008), el contexto de incertidumbre exige un nuevo proceso político obligando al gobierno a realizar un acuerdo en la Reforma de Pensiones entre el gobierno y los interlocutores sociales. Ese proceso estuvo enmarcado en un contexto de una severa crisis económica y también de crisis política al interno del gobierno, que ha generado entre los actores políticos incertezas en la formulación de la RMT e impactado directamente en el proceso. Europa, ante ésta situación de incertidumbre actúa directamente en éste proceso que según lo manifestado por la CEOE "todo proceso de crisis, está detrás Europa, siempre"<sup>106</sup>.

Si nos remitimos a la prosperidad de la década del '90, la economía tuvo resultados de impacto positivo en países de la UE, cómo Irlanda, Portugal, España y Grecia, con un florecimiento en los distintos sectores según la economía de cada país, pero con la crisis financiera y económica, España se encuentra con índices negativos y con una realidad distinta, en el cual Europa está circundada por otra crisis originada a partir del 15 de septiembre de 2007 ante la presentación en quiebra del Banco *Lehmann Brother*, el sistema financiero y bancario comienzan a desempeñar un rol substancial..

A raíz de estas turbulencias financieras en Estados Unidos fue que la crisis financiera se traslada a Europa y “desde el final de 2007 hasta el primer semestre de 2009 el mercado del trabajo español se ha desenvuelto en el contexto de la crisis más intensa que nuestra economía haya registrado durante el último medio siglo” (Valeriano Gómez, 2009). Ante ésta situación, la primera reacción es producida por el Banco de España, al manifestar que es necesario realizar una RMT orientada más a los modelos del Estado de

---

<sup>106</sup> Entrevista realizada por el autor a José De La Cavada

bienestar Nórdico y neoliberales, que según expresa el propio Gobernador del Banco de España :

“2009, Yo hablo... en Febrero de 2009, cuando veo que ha estallado la crisis de ‘Lehmann’, entonces, bueno, las dos cosas que le digo al Gobierno, es: por un lado, tenemos que reestructurar los bancos, en eso me hicieron caso, hicieron la Ley del ‘FROB’<sup>107</sup>, y convertimos las cajas en bancos, cerramos treinta y pico cajas... o sea, toda la reestructuración bancaria, eso ha ido razonablemente bien, pero, en el tema laboral no hicieron nada, cuando llega la crisis de Grecia, en dos mil diez, Zapatero, de alguna forma, pues reacciona, y manda una ley, y tal, pues que es esta, ¿no?... que no es nada... Y la primera ley importante es de Febrero o Marzo del Partido Popular, donde hay un avance importante, pero siguen temerosos. O sea, es que es una tradición inmensa... ¿no?, o sea...”<sup>108</sup>

Entrevista realizada a Miguel Ángel Fernández Ordoñez

Si bien la UE surge como un continente fuerte, materializada con la creación de una moneda única, denominada el euro, el Banco Central Europeo (BCE) con sus autoridades<sup>109</sup>, tienen la función principal de asegurar la estabilidad del euro y de las “finanzas europeas”. Como demostración de la grave crisis de Europa, el presidente del CE (Consejo Europeo) Herman van Rompuy, manifestó el día viernes 11 de noviembre de 2011, donde impartió una conferencia en el Instituto Universitario de Florencia que ha sintetizado con pocas palabras el momento que ha vivido la UE: “Estamos hundidos en una crisis que afecta el corazón de la UE, al Euro. Una crisis existencial y tenemos la intención de superarla”; que a diferencia del nacimiento de la UE, "hoy es la amenaza existencial que entraña la crisis financiera y del euro la que hace que renazca en los europeos la conciencia de que no viven en Alemania, Francia, Italia, etc., sino en Europa. Y como la bancarrota del Estado, la crisis económica y el retroceso de los mercados de trabajo han defraudado las expectativas que la expansión de la formación había

---

<sup>107</sup> Véase en [www.frob.es](http://www.frob.es) El FROB tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

<sup>108</sup> Entrevista realizada a Miguel Ángel Fernández Ordoñez, Gobernador del Banco de España. En su exposición hace referencia al FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria) que es una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia y de plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines, cuyo objetivo es gestionar los procesos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito. Ésta entidad está regido y administrado por una comisión rectora compuesta de nuevos miembros.

<sup>109</sup> Integran el consejo de administración del Banco Central Europeo los gobernadores del Banco de España e Italia, como así también los demás gobernadores del resto de los países integrantes de la UE.

incrementado, la generación crisis es consciente más que nunca de su destino europeo" (Beck, 2012: 19).

Por tal razón, surgen tres escenarios de análisis para comprender de manera analítica el proceso en el que se desarrolla la crisis de la UE del período (2008-2012); y estos escenarios son: el escenario jurídico, el escenario económico y el escenario político. Los dos primeros escenarios pueden ser analizados de manera vinculante, por su relación de dependencia debido a su funcionamiento; en cuanto al tercer escenario, el político, es quizás el más importante, porque en ello juegan un rol importante Berlín y París, bajo los liderazgos de Sarkozy y Merkel; pero además, por el juego de intereses entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios que se desarrollan en torno a la reforma del mercado laboral y de las pensiones.

En ese sentido comenzamos por delimitar el escenario jurídico de la UE que nos permite conocer como las Instituciones y los instrumentos son los que inciden en una política de empleo, pensiones y negociación colectiva.

#### **a. Escenario Jurídico**

Comenzando por el primer escenario, debemos destacar que los días 1 y 2 de marzo de 2012, se realizó un encuentro importante de los Estados miembros del Consejo Europeo (CE), donde se acordaron la reapertura del tratado de Lisboa para obligar a los estados de la Unión a asumir lo que luego se llamaría el pacto sobre el Euro, un pacto de disciplina fiscal que limita los déficits presupuestarios al 3% del PIB y que ya estaba instituido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Éste compromiso denominado Pacto del Euro, obliga a los Estados a una disciplina estricta en sus presupuestos, con la consiguiente creación que éste Pacto genera en la formación en las políticas de ajustes; que en su implementación estimularon protestas sociales substanciales, pero que no alcanzaron a alterar el proceso ni el objeto de la UE.

En los compromisos anteriores del consejo europeo, realizado el día 26 de octubre de 2010, y el Consejo de la zona euro del día 11 de marzo de 2011 bajo el nombre del "Pacto Euro Plus", en el que se incluían una serie de compromisos que deben asumir los

países de la zona euro y los demás países de la UE, y que voluntariamente se han suscripto para impulsar la competitividad a base de la contención salarial, fomentar el empleo, realizar reformas en el mercado laboral; asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, control del gasto en pensiones, sanidad y prestaciones sociales, y reforzar la estabilidad financiera y reforma de la supervisión financiera. Cada uno de estos temas fueron expuestos por los Presidentes de los países miembros, como parte de ser miembros de la UE, pero que tiene un costo político elevado al aplicar políticas de ajustes en contra de la voluntad popular y que posteriormente se pudo constatar con las salidas de los Presidentes Silvio Berlusconi en Italia; y el anticipo de la realización de las elecciones en España, que significó la salida Rodríguez Zapatero, con la consiguiente pérdida de las elecciones del Partido Socialista a manos del partido opositor.

Los días 8 y 9 de diciembre de 2011 se formalizó en el CE la reforma de los Tratados de la Unión y de Funcionamiento recién elaborados tras el Tratado de Lisboa, donde el Reino Unido negó a apoyar dicha revisión de los Tratados al no conseguir que sus socios acordaran el derecho de veto que le hubiera permitido intervenir en la legislación financiera de Europa; pero también, signada cómo parte de una antigua política exterior de mantener una posición de equilibrio de poder entre los Estados Unidos y Europa.

Los restantes 26 Estados de la Unión, asumieron la responsabilidad de la firma del Tratado Internacional que contenga dicho acuerdo, concluyéndose entonces que se realizaría un Tratado intergubernamental; que se realizó el día 2 de marzo de 2012 y que han suscrito al mismo 25 Estados de la Unión, a excepción del Reino Unido y la Republica Checa, cuya denominación es el “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza<sup>110</sup> (TECG) en la Unión Económica y Monetaria (UEM)” teniendo como finalidad proteger la estabilidad de toda la zona del euro, que entró en vigor el día 1º de enero de 2013, y que se ha realizado en el marco de una serie de transformaciones “que es el relativo a la forma en que el gobierno se relaciona con su entorno, más aún, el

---

<sup>110</sup> A raíz de la Gobernanza y en búsqueda de soluciones comunes con respecto a los Estados miembros de la Unión Europea, es pertinente señalar quienes son los firmantes del Tratado: Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos Austria, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia.

relativo al rol del Estado y sus organizaciones en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, parece que hemos superado la fase de la gobernabilidad, caracterizada por un gobierno legal y jerárquico, y penetramos en la época de la gobernanza” (Villoria, 2010: 89). Gobernanza que implica un cambio en las relaciones de los actores tanto con los Estados miembros de la UE y que afecta concisamente en las relaciones entre gobiernos y los interlocutores sociales.

En su denominación de Pacto Fiscal tiene como objetivos esenciales la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria, la coordinación de sus políticas económicas y la gobernanza de la zona del euro. Tales objetivos generan cierto malestar, tanto en los gobiernos que enfrentan una crisis cómo en la población, ya que estos objetivos están asociados a las políticas de ajustes que implican un recorte en el gasto social, repercutiendo directamente en las bases del Estado de bienestar, y por tanto en los gobiernos. Por ello, es oportuno señalar lo expresado en el texto del TECG, y dice exactamente lo siguiente:

“En virtud del presente Tratado, las partes contratantes acuerdan, en su condición de Estados miembros de la UE, reforzar el pilar económico de la UEM mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la UE en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social”, que de acuerdo a la Estrategia Europea de Empleo (EEE) han diseñado una serie de directrices desde la Comisión Europea donde se acordaron prioridades comunes por los Estados miembros para sus políticas de Empleo, teniendo en cuenta que “se realizan recomendaciones específicas país por país, en las que propone otras acciones concretas destinadas a mejorar la situación de empleo (EEE)”, cuyas directrices benefician la gobernanza europea 2020, y ellas son:

- Garantizar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas.
- Abordar los desequilibrios macroeconómicos.
- Reducir los desequilibrios dentro de la zona euro.

- Optimizar el apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+H), reforzar el “triángulo del conocimiento” y liberar el potencial de la economía digital.
- Mejorar la utilización eficiente de los recursos y reducir los gases de efecto invernadero.
- Mejorar el entorno empresarial y de los consumidores, y modernizar y desarrollar la base industrial para garantizar el pleno funcionamiento del mercado interior.
- Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad.
- Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral, y promover el aprendizaje permanente.
- Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles, e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente.
- Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

#### **b. Escenario Económico**

En cuanto al escenario económico, es el más complejo, y cómo señalamos anteriormente en su relación con los aspectos jurídicos de la UE, debemos señalar que el Tratado contiene 16 artículos divididos en 6 títulos, en el primero de los cuales se manifiesta el acuerdo de reforzar el pilar económico de la UE a través de un Pacto Presupuestario, que se extiende a los Tratado de la Zona euro y a aquellos otros Estados firmantes. El título segundo plantea la coherencia de este Tratado con los demás Tratados de la Unión y el Derecho de la Unión. Es el título tercero el que contiene el llamado Pacto Presupuestario que contiene los importantes objetivos de mantener el equilibrio o superávit, la situación presupuestaria de las Administraciones Públicas estableciéndose un límite de déficit estructural del 0.5% del PIB y solo alcanzar un déficit estructural máximo del 1% del PIB, cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios

de mercado esté muy por debajo del 60%, y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, sean bajos.

En esta línea, se tiene como meta la reducción del déficit y un procedimiento del déficit excesivo, situación en la que se establece un programa de colaboración presupuestaria y económica incluyendo la supervisión de los presupuestos anuales. Cabe señalar que las sanciones pueden ascender en última petición como máxima al 0.1% del PIB, concertando un procedimiento que deberá seguirse para llevar al Tribunal de Justicia un incumplimiento del Tratado, que debe materializarse mediante el llamado ‘trío de presidencias’; es decir, que si se observan cambios importantes en dicho objetivo o en la trayectoria de ajuste del mismo, se activará un mecanismo de corrección de manera automática. Este mecanismo, como lo señala el pacto presupuestario comprende la obligación de llevar a cabo las medidas oportunas durante un periodo de tiempo determinado. El título cuarto vuelve a aludir a la coordinación de las políticas económicas y convergencia; y el título quinto, al gobierno de la zona euro incluyéndose la creación de la figura del ‘Presidente de la Cumbre del Euro’.

La UE, obligada en avanzar, lo hace mediante este nuevo Tratado Internacional en medio de todas las dificultades, pretendiendo una efectiva construcción de la Unión Económica que sostenga la propia UEM (clave fundamental del Tratado), establecida como el más trascendental instrumento federalizado que tiene como proyecto común de integración europea; que, a raíz de la crisis financiera y económica la UE ha entrado en un período de incertidumbre; y ciertamente, por falta de instrumentos jurídicos vinculantes a los aspectos económicos que "más allá de las motivaciones políticas y el objetivo de la solidaridad entre los estados miembros, también podrán plantearse una serie de argumentos de tipos económicos de intervención europea en el ámbito de empleo y de una mejor coordinación de las políticas nacionales de empleo (Erhel, Palier; 2005). En ese sentido, durante “el proceso de convergencia europea ratificado con la constitución de la UEM, cuya plasmación más tangible ha sido la implantación del euro como moneda única en once países de la UE a partir de 1999, lo ‘social’ fue un asunto marginal en los debates políticos entre los estados miembros. Recuérdese, sin embargo, que los ‘padres fundadores’ de la CEE auguraron una integración de los diversos sistemas



de la seguridad social y de los mercados laborales, una vez se hubiese establecido el mercado europeo” (Moreno, 2000: 106).

### **c. Escenario Político**

En éste último escenario político, los líderes de la UE, tanto Merkel (Alemania) como Sarkozy (Francia), y como principales socios lideran una refundación de la UE que en algunos aspectos entran en competencia con Bruselas, porque la crisis ha puesto al descubierto las ya conocidas debilidades de la construcción del euro y el envejecimiento prematuro del Tratado de Lisboa. Pero además, ambos líderes demuestran que los aspectos políticos también están presentes, por encima de los aspectos técnicos y más allá de sus exigentes medidas de ajustes. No solo imponen una gobernanza económica, sino también una gobernanza política que “en la actualidad se habla cada vez más de la transición del gobierno hacia la gobernanza: con ésta frase no se quiere indicar ninguna sacudida de los fundamentos del sistema político-institucional del gobierno de las leyes y de la legitimidad representativa de las autoridades, sino sencillamente reconocer que las políticas públicas se formulan y se implementan a través de una plétora de instituciones, mecanismos y procesos, formales e informales, que toman formas muy variadas y que expresan pautas de interacción entre los gobiernos, la sociedad y el sector privado; a todo esto llamamos gobernanza” (Prats, 2010: 32-33).

Éste núcleo duro de la UE, encabezados por Alemania (Merkel) y Francia (Sarkozy) quienes son los que deciden de manera conjunta algunas de las políticas de la UE; con argumentos que justifiquen muchas de sus acciones intergubernamentales orientadas hacia sus políticas domésticas; y por el otro lado, bajo el liderazgo de Van Rumpuy como el piloto de las políticas de reformas económicas para avanzar en un gobierno económico, puesto que los resultados no producen los efectos esperados por el resto de los socios de la UE, y con una agenda política muy dinámica en el tratamiento de los temas. Esto ha generado la búsqueda de encontrar una solución a la crisis y enfrentar el desafío temporal de cambio de época, que a su vez requiere un cambio en las políticas.

En ese cambio de políticas es que la UE solicita a España una serie de reformas. La RMT llevada a cabo en el 2010, la reforma de las pensiones que se lleva a cabo en enero de 2011 y la reforma de la negociación colectiva se lleva a cabo en un modelo que trata de arbitrar entre los intereses de los sindicatos y los intereses de los empresarios que tienda a conservar el equilibrio. Cuando se formula la pregunta al Ministro de Trabajo de España en relación a la UE n el cual: ¿Ustedes entran al gobierno y se relacionan con la UE con el tema de las reformas?, responde lo siguiente:

“Por supuesto. Por supuesto. Es decir, aquella Reforma ya no es pactada, por las razones que te comentaba antes respecto de los empresarios. Esa fue una Reforma que se aborda en Mayo del dos mil once, ya no es pactada, pero tampoco suscita una Huelga General, no es, exactamente, una reforma agresiva, sino plantea, digamos... es una Reforma que descansa en el arbitraje. Cuando hay bloqueos en la negociación, se fomenta y se estimula mucho el ámbito del arbitraje, de las comisiones de arbitraje entre empresarios y trabajadores, ¿no?. Y esa Reforma, pese a no ser pactada, no suscita el enfrentamiento y la ira, digamos, sindical, no, no, en absoluto... Y, ya digo, si no lo fue... fue más por una posición empresarial, ¿no?.

Así es que... sí, esas situaciones siempre se dan... pero claro, es el presidente del Gobierno, y el Vicepresidente...

Hay que, decir que, quizá, la Reforma de las Pensiones no es sólo obra del Ministro de Trabajo. Por ejemplo, el vicepresidente Rubalcaba estuvo muy implicado en la negociación... muy implicado. Desde el principio... en la negociación”

Entrevista realizada a Valeriano Gómez.

Con estos argumentos se da inicio a la segunda y última parte del gobierno de Zapatero, con la prioridad política de re-iniciar el diálogo social con los interlocutores sociales en búsqueda de un consenso para la reforma de las pensiones ante la negación del anterior diálogo que otorgue sustento político a la reforma laboral. En ese contexto y bajo esa premisa política fue significativo conocer la actuación del gobierno español en el escenario europeo y cómo introduce el tema de la flexibilidad en la agenda política.

## 2. Introducción de la flexibilidad en la reforma laboral

En la Estrategia Europea de Empleo (EEE) se incorpora el concepto de Flexiseguridad<sup>111</sup>, concepto que influye en el análisis por su importancia de interpretación de los interlocutores sociales. El mismo es considerado como su principal objetivo teniendo en cuenta que es una estrategia integrada para mejorar la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral. Por tal razón, se busca un equilibrio entre la necesidad de los empleadores de flexibilizar la mano de obra con las de los trabajadores en materia de seguridad que desean tener la garantía de no conocer períodos largos de desempleo. Jurídicamente tiene un valor ideológico que dinamiza la negociación entre los interlocutores sociales. De esta manera, se incorpora el elemento más controvertido en la disputa entre sindicatos y empresarios.

A causa del empeoramiento de la situación económica a nivel europeo, entre 2008 y 2010, en España particularmente, se obtienen resultados negativos en el proceso del diálogo social a falta de un consenso entre el gobierno y las partes sociales para la realización de la RMT. Además, incide la política económica orientada directamente a aumentar el gasto público de una manera muy fuerte (sin correspondencia a la vía de los ingresos, de los ingresos públicos y de los impuestos; es decir, se aumenta el gasto sin aumentar los impuestos). De hecho, se aumenta muy fuertemente el gasto público (alrededor de cinco puntos del PIB en solamente un año y medio o dos años, que comprende dos ejercicios), en el mismo momento en el que se está produciendo una caída abrupta de los ingresos públicos, como resultado del hundimiento de la construcción y de la recesión económica en la que se incluye la economía española.

Como resultado de esos dos factores, los ingresos públicos descienden en ese mismo período el porcentaje de seis puntos del PIB. De tal forma que: 6 puntos de caída de los ingresos y 5 puntos de aumento del gasto público, tienen como resultado un aumento del déficit público en 11 (once) puntos. España, pasa de un superávit que tenía alrededor del 2% (a finales del 2007 y el 2008), a un déficit del 11% del PIB. Es decir, fue un cambio absolutamente excesivo en tan poco tiempo y en tan solo dos ejercicios. Un cambio que

---

<sup>111</sup> Véase en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52007DC0359>

no tiene precedentes de esa magnitud en España y que tampoco se conocen precedentes en los demás países de la UE. Este cambio en las finanzas públicas se explica, en consecuencia, más por la caída de los ingresos públicos que por el incremento del gasto público.

En el contexto Europeo, ningún otro país ha realizado - durante ese período - un cambio en sus finanzas públicas de esa entidad y naturaleza. Este factor se explica igualmente - o más - por la caída de los ingresos que por el incremento del gasto. El incremento del gasto fue muy elevado al igual que en términos de otros países que se formularon políticas similares con diferencias acordes a su historia y su evolución económica. Inclusive se pudo observar que algunos países gastaron más que en España. Esta política de gasto que se implementó especialmente en el contexto europeo que corresponde a una política de respuesta a la crisis financiera y económica.

La UE desempeña un papel externo e transcendental en el gobierno de España y el resto de los países que se encuentran en crisis; por tanto, ese accionar condiciona el proceso político de negociación para la realización de las reformas, que nos permite comprender la dimensión internacional de la crisis. En esa dimensión internacional se encuentran los Organismos Internacionales y bajo la influencia conjunta de otros actores globales, y los efectos de los mercados financieros que dan origen a una argumentación política sobre la elaboración de la RMT. El gobierno es el principal impulsor de llevar adelante la negociación política con los interlocutores sociales.

Ante la preocupación de la UE por el descenso de empleo en España, superando la media de Europa, el aumento de tasa de desempleo correspondiente al año 2007 es del 8,8%, mientras que aumenta un 6,1% en el año 2008 y un 4,3% en el año 2009, alcanzando así, a raíz de la crisis, una tasa de desempleo del 19,2%. En comparación con la UE la tasa de desempleo aumenta, pero no sucede en la misma proporción que en España, que en consideración puede observarse en el año 2007, la tasa media de desempleo en la UE fue del 6,9%; adquiriendo en el año 2009 una tasa de desempleo del 9,5%; es decir, una diferencia de 2,6%. En las tablas siguientes se observa la tasa de desempleo de los años 2007 al 2009, tanto de España como en la UE:

**Tabla 6: Tasa de desempleo en España**

PERIODO	2007	2008	2009
	MES 12	MES 12	MES 12
ESPAÑA	8.8	14.9	19.2

**Fuente:** Eurostat

**Tabla 7 : Tasa de desempleo de la Unión Europea**

PERIODO	2007	2008	2009
	MES 12	MES 12	MES 12
UNION EUROPEA (27 PAISES)	6.8	7.7	9.5

**Fuente:** Eurostat

Ante esta situación, la UE solicita a España realizar una serie de reformas en el mercado laboral introduciendo más flexibilidad en las empresas y en la negociación colectiva:

"...estábamos nosotros de acuerdo: que había que introducir Flexibilidad... en la negociación colectiva y había que facilitar alguna fórmula de buscar que la contratación fuese más fácil, ¿no?... que fuese más fácil.

Y Europa nos recomienda eso, Europa no nos marca una directriz. De cual deben de ser las condiciones. Nos pide simplemente: ‘Oiga, creemos, simplemente, que el Mercado Laboral español tiene un punto de rigidez que sería bueno que se flexibilizara’. Esto es lo que nos pide Europa. Y nosotros estábamos de acuerdo en ello."

Entrevista realizada a Celestino Corbacho

Tanto desde el Ministerio de Trabajo como el área económica del gobierno, coincidieron de una manera u otra sobre las imposiciones de la UE. En la idea sobre la formación de las políticas públicas en la UE, están pensadas que “sin un gobierno europeo –o por lo menos, sin un Ministro europeo de finanzas-, no hay nadie que esté en posición de determinar el equilibrio políticamente aceptable entre desempleo e inflación. Por otro lado, en términos no sólo de legitimidad democrática, sino también de eficiencia

de las políticas, la enorme independencia política del BCE genera un alto costo. La pérdida de la eficiencia se debe a la inexistencia de una compensación entre los beneficios en pugna de un compromiso con la estabilidad monetaria, por un lado, y de la flexibilidad de las políticas por el otro” (Majone, 2010: 455).

A raíz de esta búsqueda, la crisis le proporciona la oportunidad de elaborar argumentos a la UE para influir en la formación de las políticas de España. Lo mismo ocurre con la formación de políticas en Italia. En la entrevista continúa expresando el Ministro de Trabajo:

“Y después, dentro de la UE... (De hecho, ahora estamos en ese proceso, porque es la primera parte del año...) hay siempre unas recomendaciones, que se hacen, desde la UE, a los países, sobre áreas de reforma. Sobre economía, y de mejoras de su economía... Que pueden, dependiendo... de acuerdo con los procedimientos, pueden ser más agresivas. Y pueden empezar a ser recomendaciones que... si no cumples, algunas son sugerencias, pasan a recomendaciones... Son recomendaciones que, si no cumples, tienes sanción.”

Entrevista realizada a Celestino Corbacho

Si retomamos el año 2010, durante el proceso de negociación política de la RMT, la presión ejercida desde la UE estuvo presente como condicionante de la misma, determinando la necesidad de realizar la reforma que involucra al gobierno a actuar de una determinada manera, siendo ese condicionamiento que modifica la actuación política al incidir directamente en el proceso en su relación con los sindicatos; por ende, incide en las políticas públicas. El representante de parte del gobierno por el diálogo social, manifiesta lo siguiente:

“Del diez a quince de mayo, el Gobierno dice que antes de final de Junio hay que hacer una reforma laboral, porque es una de las imposiciones de Europa. Entonces el tema se acelera brutalmente... sí, sí. Entonces se acelera a todos los niveles, claro...”

Se acelera la producción de propuestas, y se acelera, sobre todo, el...sí, en aquella época, aunque no lo verás reflejado en ningún periódico, porque todo se hacía discretamente, Zapatero se reunía semanalmente durante esas semanas y hablaba constantemente con sindicatos y con... y con empresarios, vamos...

Los sindicatos... por eso concluyo, que los sindicatos se sienten traicionados.”

Entrevista realizada a Alfonso Morón

Así, la reforma del mercado del trabajo se le suscita gran atención y cuidado por ser un tema que incluye una dinámica constante en el cambio de las políticas públicas y por su continuo “reajuste”<sup>112</sup> (Rodríguez Cabrero, 2011) como fase de uno de los dos períodos (2005-2010) del Estado de bienestar a partir de la reinstauración de la democracia; no sólo a las exigencias correspondientes al orden nacional, sino también en el plano internacional. De ésta manera, la incorporación de España a la UE implica un desempeño en un nuevo escenario político sobre el plano de las decisiones en la formación de las políticas públicas, que como alega Subirats (2001), “el ingreso de España en la CEE ha modificado también el escenario de mecanismo de formación de políticas en nuestro país”. Así, la UE desarrolla un rol importante y a la vez condicionante en la formación de las políticas públicas.

En consecuencia, en ese cambio de escenario y la crisis como factor incidente en la formación de las políticas públicas, empleo y pensiones están interconectadas a raíz de las recomendaciones de la UE, tanto para España como Italia, esas políticas están orientadas a la realización de determinados cambios. En otro aspecto, el cambio de escenario a un nivel europeo en las tomas de decisiones ha obligado a los gobiernos a incorporar en la agenda, conjuntamente el tema del mercado de trabajo y de las pensiones, con el mismo objeto de equilibrar las cuentas públicas. La particularidad similar en la inclusión de la agenda de los temas de empleo y pensiones, en ambos países, está justificada en el hecho que forman parte de un proceso político a nivel local de negociación, entre el gobierno y las partes sociales, en el cual las pensiones no generaron un debate en España que implique tensiones entre los actores, cómo si sucedió con el tema del empleo. Asimismo, las pensiones están relacionadas a una política de europeización de las políticas públicas. En ese plano, las exigencias de la UE devienen que todos los países miembros deben acceder a la pensión a la misma edad.

---

<sup>112</sup> Los otros períodos que establece Rodríguez Cabrero (2011) son: expansión (1975-1985), consolidación (1986-1995) y europeización (1996-2005).

Los Estados de la UE han adoptado medidas más o menos pronunciadas en sus políticas de empleo para combatir la crisis. Nos preguntarnos: ¿Estas medidas son eficaces para mejorar los niveles de empleo? ¿O solo son medidas de urgencias para limitar el daño de la crisis? En ese contexto de crisis y con esas preguntas las partes sociales emprenden un diálogo social que incluye una negociación de la reforma del mercado de trabajo, las pensiones y la negociación colectiva. Así, la edad de jubilación reaparece como un instrumento más de la política de empleo del gobierno, y en los argumentos pronunciados en el proceso de negociación, empleo y pensiones emergen vinculados en sus análisis, formando así parte de una misma agenda para gestionar la crisis con políticas que puedan responder de manera eficaz al equilibrio de las cuentas públicas.

Las decisiones de las políticas de empleo y de las pensiones tienen gran relevancia en las instituciones de la UE, y “la expansión de la gobernanza en los Estados europeos continentales ha venido facilitada por las tradiciones corporativas democráticas. Austria, Bélgica, Holanda, los países escandinavos, y Alemania y Francia algo menos, se han caracterizado por mantener unas relaciones entre el Estado y la sociedad muy intermediadas por los sindicatos, los empresarios y más varios grupos de interés que siempre han presionado y tratado de influir en las políticas públicas. En particular, los Estados europeos de bienestar no son el producto de unas burocracias benevolentes persiguiendo el interés general y actuando legal e imparcialmente”<sup>113</sup> (Prats, 2010: 39). Entonces, en ese ámbito, el análisis de las políticas de empleo y de las pensiones están interconectadas a un mismo proceso político, a la gestión de la crisis y corresponden al mismo ámbito de decisiones. No solo responde a una cuestión técnica de elevar la edad de jubilación a los 67 años, sino también a una cuestión de mandatos de la UE hacia los gobiernos de llevar adelante esas políticas como parte de un proceso que “la UE está impulsando la coordinación de las políticas de protección social de los Estados miembros, así como exigiendo la convergencia y coordinación de las políticas económicas

---

<sup>113</sup> Citado en: Huerta Ruiz, J. y Villoria, M.; “Gobernanza democrática y fiscalidad” en el capítulo cuyo título es: “La democratización de la administración pública: marco teórico”.



presupuestarias de esos países”<sup>114</sup> (Ordoñez Solís, 2001: 155ss). Precisamente, el Libro Verde (2010: 4) “adopta un planteamiento integrado de las políticas en el ámbito económico y social y en el ámbito de los mercados financieros y reconoce los lazos y las sinergias existentes entre las pensiones y la estrategia global Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador... Europa 2020 hace hincapié en la ida de más y mejores puestos de trabajo y en las transiciones positivas, aspectos ambos que son decisivos para que los trabajadores (mujeres y hombres) consoliden su derecho a pensión”.

En este escenario de crisis y reformas, España tiene la urgencia de reformar las pensiones, tal como la Comisión Europea había recomendado mediante la carta enviada a Zapatero, conjuntamente con la recomendación reformar el mercado de trabajo y efectuar reestructuraciones económicas y que fueron incluidas en la agenda del gobierno de Zapatero. Esto implicó una acción no solo del Ministerio de Trabajo, sino también de otros sectores del gobierno:

“Hay que, decir que, quizá, la Reforma de las Pensiones no es sólo obra del Ministro de Trabajo. Por ejemplo, el vicepresidente Rubalcaba estuvo muy implicado en la negociación... muy implicado. Desde el principio... en la negociación”.

Entrevista realizada a Valeriano Gómez

Efectivamente, el gobierno emprende el camino de realizar la reforma de las pensiones como parte de un programa de ajustes recomendados por la UE, que “en Irlanda, en Grecia, en España, en Italia, los problemas con la deuda y los programas de austeridad que supuestamente debían restaurar la confianza no solo abortaron cualquier clase de recuperación, sino que produjeron nuevas depresiones y multiplicaron el paro (Krugman, 2012: 14), como consecuencia de ello, los gobiernos en crisis debieron realizar, al mismo tiempo, reformas en el mercado de trabajo y en las pensiones.

---

<sup>114</sup> Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Ámsterdam, 17 de junio de 1997).

### **3. La urgencia de la reforma de las pensiones en el gobierno de Rodríguez Zapatero**

Posterior a la decisión de aprobar la RMT sin un consenso en el diálogo social y la fuerte presión ejercida por la UE, acontece una segunda parte en el segundo periodo del gobierno de Zapatero en España. Ese período está signado por el inicio de un nuevo Ministro de Trabajo; por consiguiente, un nuevo relacionamiento con la UE. El Ministro de Trabajo tiene como mandato fundamental realizar la reforma de las pensiones. Como muestra de ello y ante la pregunta que le fue realizada en la entrevista en referencia a las continuas recomendaciones que la UE le hacía a España: ¿Y eso fue, también, como un mensaje a la UE?

"Claro... y fue muy importante, en efecto. Porque fue una Reforma pactada, la primera gran Reforma pactada en toda Europa, en el Sistema de Pensiones... y, hombre, una Reforma relativamente exigente, también, ¿no?, con aumento en la edad jubilación, para las carreras más cortas, digamos, con aumento, también, del período de cómputo, es decir, de la edad de cómputo, en este caso, del número de años, para contabilizar la cuantía de la pensión, se sube de quince a veinticinco años, en fin, son cambios muy importantes en la ley, y en la estructura del sistema de Pensiones, y se hacen pactados por primera vez en mucho tiempo. O sea, que, el mensaje de confianza fue muy, muy importante. Visto en perspectiva, seguramente esa fue la medida más importante durante la crisis, ese fue el momento más importante. ¿Por qué? Pues, porque la economía española daba la impresión de que podría, perfectamente, culminar muy pronto en una intervención clara por parte de las autoridades europeas, y tal... ¿no? Y ahí, la prima, la prima comienza a flexibilizarse mucho, incluso, comienza a ser muy inferior... a partir de ese momento, comienza a ser muy inferior a la italiana, ¿no? Digamos que ese fue un momento importante, y tal... Quizá la continuidad hubiera ayudado. Pero, mi visión ahí, es que fueron los empresarios los que pensaron que no era bueno consolidar al Gobierno, con más acuerdos en el ámbito tripartito, en una dinámica que ya habíamos iniciado con el acuerdo social y económico, de Reforma de las Pensiones, y comenzaron a alejarse de esa posibilidad. ¿Por qué? Porque veían, relativamente cercana, la disolución de las Cámaras, y la posibilidad de que el resultado ya fuera un resultado de cambio de Gobierno, y tal, como finalmente se produjo, en Noviembre, Este fue, yo creo, la dinámica política de las reformas y tal, ¿no?"

Entrevista realizada a Valeriano Gómez

Hay dos cuestiones fundamentales a nivel europeo que justifican la entrada en crisis de España. La primera corresponde a la entrada en la formación de la moneda única y la pertenencia a ella, en consecuencia explica la conformación de la burbuja inmobiliaria, en cuanto a la disponibilidad de financiación como nunca se dispuso en la historia de España; es decir, el acceso a la financiación externa; por tanto, a la entrada en consolidación de un modelo de crecimiento pero íntimamente fundado en el auge inmobiliario, etc. Desde la política pública y su relación con la política se debería haber considerado un mayor rigor desde el 2008, en el sentido de haber reconocido la crisis y realizar políticas que actúen como amortiguadores de los efectos de la crisis.

En esa percepción del cambio, el Estado de bienestar realiza un giro con abandono de ciertas políticas que generan un malestar en los ciudadanos, con una clara “tendencia que se puede describir como un movimiento hacia un Estado de bienestar más orientado a los resultados que solidario” (Cox, 2001: 20), que ante la mirada atenta de los designios de la UE, en cuanto qué los países en situación de crisis deben seguir ciertos criterios de reformas para luchar contra la misma, abandonando determinadas políticas "como consecuencia de ello, los mercados globales pasaron a percibirse como un dictado para restringir el gasto público de los EB europeos –la mitad del cual se destinaba al *welfare*, y para la reducción de los costes laborales y del pago de impuestos” (Moreno, 2012: 182).

En la búsqueda de la firma del Acuerdo Social existen factores internos en las discusiones concretas entre el gobierno, los sindicatos y las confederaciones empresariales de cada uno de los puntos principales: Pensiones, Políticas Activas de Empleo y Negociación Colectiva. Anteriormente a la firma del acuerdo de todos los interlocutores sociales, esto formaba parte de una estrategia política del gobierno español con un doble mensaje de legitimidad, hacia la UE y ante los españoles, un mensaje que están buscando la solución para salir de la crisis.

Especialmente, el gobierno y los sindicatos, estaban convencidos que los temas que configuren en ese acuerdo son los que van a componer ese acuerdo. Entre esos temas, el más importante y el más difícil era considerado el de las Pensiones. Los otros dos temas; es decir, las Políticas Activas de Empleo y la Negociación Colectiva; si bien son muy importantes, el gobierno y los sindicatos consideraban que las cosas que pretendían hacer

en materia de Negociación Colectiva y las cosas que pretendían hacer en materia de Políticas Activas de Empleo, son temas que con los sindicatos podían lograr con un acuerdo sin mucha dificultad. No obstante, al gobierno se le presentan grandes dificultades en materia de pensiones por las recomendaciones de la UE, al proponer elevar la edad de jubilación. Los sindicatos se manifestaron totalmente en contra y el gobierno sabía que elevar la edad a 67 años, era implementar una política impopular. Por tanto, el proceso de negociación para alcanzar ese acuerdo, lo que primaba en las discusiones no era el acuerdo en sí mismo, sino de la posibilidad de llegar a un acuerdo en materia de pensiones. De ello -en la práctica, *de facto*-, fue el acuerdo en materia de pensiones el que facilita la construcción de un acuerdo general. Si no se hubiera podido alcanzar un acuerdo entre los sindicatos y el gobierno para reformar el sistema de pensiones, nunca habría existido ese acuerdo social, por ende, fue determinante que acordaran la reforma de las pensiones.

La UE encomendaba que todas las economías debían lograr una edad de jubilación más desplazada en el tiempo. Es decir, una equiparación de edad para jubilarse en todos los Estados miembros. En las recomendaciones, la UE no dejaba cierto margen de maniobra para que los Estados realizaran las reformas o cambio de políticas sin que fueran aquellas recomendadas por la Comisión Europea. Existe una autonomía de maniobra en el proceso, pero siempre los resultados obtenidos deben estar en consonancia con el pensamiento de las políticas europeas. Bajo estas premisas de sugerencias de la UE, España realizaba su propio proceso político, como nos señala en la entrevista a María Luz Rodríguez Fernández:

“Las negociaciones eran: ‘Bueno, yo sé que tengo que hacer una Reforma de las Pensiones. Pero la Reforma la hago yo. De las Pensiones. O: ‘Yo sé que tengo que hacer una Reforma de las Políticas Activas de Empleo. Pero yo hago la Reforma a mi manera. Y luego se la cuento a usted, la Reforma que he hecho’. Un poco, era en esa línea... ¿no?.

Es decir, la Unión Europea marca líneas de actuación. Pero España siempre defendió que, la forma de conseguir esas líneas de actuación, era una cosa nuestra. No que vinieran ellos a hacernos las cosas. Ese, un poco, era el ‘ten con ten’ de la negociación”.

Entrevista a María Luz Rodríguez Fernández

Sin embargo, la existencia de la influencia de los mercados financieros que presionan a la UE, la obligan a intervenir a los Estados miembros a tomar medidas severas en aquellos que no actúen en concordancia con las políticas que proponen la UE. Entonces, la UE interviene para que se concreten los cambios de políticas que deben realizar los gobiernos, como nos indica Lindblom (1999, 70) "...es importante examinar con gran amplitud el poder en la vida político-económica, ya que es característico que la institución central de la vida económica –el sistema de mercado o sistemas de precios– queda fuera de los análisis, como si no se relacionara con el estudio de poder. Aún, cuando los economistas no hubieran demostrado lo anterior empleando términos como ‘poder adquisitivo’, ‘poder negociador’ y ‘poder monopolizador’, debería ser evidente que el sistema de precios, es un sistema de poder; que es un sistema para controlar la conducta, dentro del cual se encuentran líderes o élites y también personas comunes y corrientes; que abarca una gran variedad de controles interpersonales, entre ellos, la coerción”.

En noviembre de 2010 se comienza a trabajar con una nueva dimensión de las políticas públicas, entre otras, la reforma de las pensiones; inclusive la Negociación Colectiva y las Políticas Activas de Empleo. Es decir, comprendían los tres ejes centrales de ese proceso de negociación: Pensiones, Políticas Activas de Empleo, y Negociación Colectiva. Así, el gobierno emprende el camino de la negociación con los sindicatos UGT y CC.OO., y la confederación de empresarios CEOE, concluyendo ese proceso de negociación con la firma del Acuerdo.

En ese proceso y bajo la influencia de la UE para realizar las reformas en España, el Banco de España ejerce un rol de presión para que se realicen las reformas; y, de evasión ante el derrumbe del sistema financiero de forma imperceptible para la ciudadanía, ya que sus posibilidades de influjo en las reformas en el ámbito laboral y de las pensiones tenían una perspectiva de visión liberal, y una forma difícil de gestión que pueda ser compartida por el gobierno y los sindicatos UGT y CC.OO.

De ese acuerdo elaborado por las pensiones, todos los actores políticos fueron beneficiados, fundamentalmente el gobierno español porque como Estado pudo presentar

ante la UE una reforma de las pensiones acordes a lo solicitando por la UE. Esto concluye que para obtener la pensión se debe tener 67 años. En la entrevista siguiente se señala:

“Pero por Acuerdo. Entonces, España llegó a la Unión Europea... Además, yo recuerdo aquel Consejo Europeo, porque estuvimos los dos: Valeriano y yo...

Nosotros vamos al Consejo Europeo y decimos: ‘Hemos hecho una Reforma de las Pensiones, con Acuerdo’. Entonces, eso, a España, en aquel momento, le beneficia, políticamente. Le parapeta en Europa como que ha sido capaz de hacer una Reforma de Pensiones con Acuerdo.

Es bueno para los... Yo creo que es bueno para los sindicatos y los empresarios, porque se sigue manteniendo ese consenso en torno al modelo de las pensiones.

Ganan los trabajadores, porque...

Entrevista realizada a María Luz Rodríguez Fernández

Igualmente, desde el gobierno se considera que la reforma de las pensiones fue positiva en sus contenidos, pero el problema ha radicado en la mala comunicación de la reforma. Asimismo, “el poder del negociación de un funcionario depende en gran medida de la coincidencia de las metas que persigue en la negociación y el interés público” que son factores incidentes cuando se debe comunicar una política (Lindblom, 1999: 235). Por esta razón, en la entrevista continuando diciendo:

Yo creo que hemos explicado mal nuestra Reforma... Lo he pensado muchas veces. Porque aunque es verdad, que, se establece como edad de jubilación, los sesenta y siete... lo que no ha quedado es que hay cuatro edades de jubilación, en la Ley: sesenta y siete, sesenta y cinco, sesenta y tres, sesenta y uno...

Sesenta y uno, cuando te despides, sesenta y tres, cuando tienes, ya, un derecho, a generar la pensión (que antes no existía), sesenta y cinco, con pensión plena, cuando tienes una carrera de cotización larga, y, sesenta y siete, cuando has tenido una carrera de cotización un poco más corta.

Yo creo que no era una mala Reforma para los trabajadores... No lo era, desde luego, para los empresarios...

Con lo cual, yo creo que era bueno para todos; pero, también, fue... malo para todos... ¿Por qué lo digo? Porque, políticamente...

Esto es sorprendente... Pero, políticamente, a pesar de estar llegando a los Acuerdos que llegábamos; y que están ahí, y que los hemos firmado, y que las fotos están ahí... No había un clima de entendimiento. En el fondo, en la calle... Era muy curioso, yo...

Ahora lo digo, así, fácilmente... pero, cuando eres el responsable político de la materia...

O sea, en el fondo, estábamos, en las mesas de negociación, llegábamos a Acuerdos, firmábamos Acuerdos... pero, fuera, en la calle, no había un clima de entendimiento. No parecía que estuviéramos llegando a Acuerdos. Al revés. Se oían declaraciones de los sindicatos, que acababan de firmar un Acuerdo, contra el Gobierno. Se oían declaraciones de los empresarios, que acababan de firmar un Acuerdo, contra el Gobierno”.

Entrevista realizada a María Luz Rodríguez Fernández

La característica de este contexto económico y social en España fue compleja, porque generaba un malestar político que se observaba a pesar de los acuerdos alcanzados por el gobierno. Por otro lado, las reformas realizadas no tenían un beneficio político como consecuencia de una crisis económica que afectaba los pilares básicos del Estado de bienestar. El gobierno tuvo la capacidad y la reacción política en el proceso de alcanzar ciertos acuerdos, pero la incertidumbre era de tal magnitud que el PSOE no pudo capitalizar esos acuerdos para las elecciones. La crisis del empleo, la crisis de las viviendas y la crisis política afectó al gobierno en su acción, dejando sin margen de maniobra para conservar el poder. Crisis, que modifica la relación y su conceptualización entre el la política y la forma de gobernar.

#### **4. El concepto de gobernanza: la UE como actor central en la formación de las políticas**

“El origen de las políticas de la UE se deben buscar en diversas direcciones. A nivel general, el cambio de clima posbélico en Europa Occidental ha desarrollado su propio rol, así como la creciente interdependencia del sistema internacional que ha hecho de las fronteras nacionales aún más irreconciliable con las nuevas fuerzas y realidades económicas y políticas. Ésta interdependencia ha contribuido a convencer a los Estados de Europa Occidental para transferir las políticas de responsabilidad a un nivel ‘superior’

en un intento de configurar, ordenar y controlar el mundo moderno, para mantenerse al día con él y obtener todas las posibles ventajas”<sup>115</sup>, que ha permitido la conformación de nuevas élites de poder quiénes se han responsabilizado en la formación y la dirección de las políticas.

El hecho de pasar de un período de estabilidad y crecimiento económico estable a un período de crisis financiera y económica, está caracterizado como un cambio de época que implica una transición signada por la misma crisis que se constituye en un esquema exponente de relaciones de conflictos entre los actores políticos que recae a “un patrón de globalización en que la creciente potencia, autonomía y desregulación de la economía financiera, con relación a la economía real, produce una elevada volatilidad y tiende a la mayor concentración mundial de la riqueza y el ingreso. Más aún, se ha interpretado esta crisis financiera, y con cierta razón, como la consecuencia de la búsqueda a ultranza de la ganancia individual, de la lógica desnuda del dinero y de la especulación, así como de los poderes fácticos de agentes ‘invisibles’ que rigen por sobre los derechos de las personas y los bienes públicos. Sin embargo, la difícil conciliación entre las tendencias globalizadoras en pro de la competitividad, de la desregulación y de la flexibilidad, de una parte, y el mantenimiento de altas cotas de desempleo, de la precariedad y de las desigualdades sociales, de otra, continúan siendo objeto de profundo debate en el proceso de construcción europea” (Moreno, 2000: 106).

En consonancia con el libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001: 14 - 15) y dentro de los cambios propuestos es sustancial referirse a lo que “se impone una acción complementaria a nivel comunitario en tres ámbitos para instaurar una mejor asociación entre los distintos niveles:

---

<sup>115</sup> Traducción propia del Italiano al Español. Texto original en Italiano es: “Le origine delle politiche UE vanno ricercate in numerose direzioni. A livello generale, il mutato clima postbellico in Europa Occidentale ha svolto un suo ruolo, così come la crescente interdipendenza del sistema internazionale che ha reso le frontiere nazionali ancor più inconciliabili con le nuove forze e realtà economiche e politiche. Questa interdipendenza ha contribuito a convincere gli stati dell’ Europa occidentale a trasferire le responsabilità politiche a un livello “superiore” nel tentativo di plasmare, gestire e controllare il mondo moderno, tenersi al passo con esso e derivarne tutti i possibili vantaggi”.



**Participación en la elaboración de las políticas.** A nivel comunitario, la Comisión debe velar por la integración de las realidades y experiencias regionales y locales en la concepción de las propuestas políticas. Con este propósito, debería organizar un diálogo sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las Administraciones regionales y locales, sin menoscabo de las respectivas disposiciones constitucionales y sistemas administrativos. La Comisión apoya los actuales esfuerzos por aumentar la cooperación entre estas asociaciones y el Comité de las Regiones. Por otra parte, el intercambio de personal y experiencias entre las Administraciones a los distintos niveles puede contribuir a un mejor conocimiento de los objetivos políticos, los métodos de trabajo y los instrumentos de unos y otros.

**Una mayor flexibilidad.** Debido a la diversidad de las condiciones locales, puede resultar difícil adoptar una normativa aplicable al conjunto de la Unión sin caer en una complejidad excesiva. Las legislaciones y programas con un fuerte impacto territorial deberían aplicarse con una mayor flexibilidad, siempre que se mantenga un equilibrio en las condiciones de competencia en el mercado interior.

**Coherencia general de las políticas.** Deberá tenerse en cuenta el impacto territorial de las políticas comunitarias en ámbitos tales como el transporte, la energía o el medio ambiente. Estas políticas deben formar parte de un todo coherente”.

La importancia de la mención de estos niveles reside en la connotación de un período de estabilidad económica; a su vez, una estabilidad política para el desarrollo en la formulación de las políticas públicas. Si bien forman parte de una promoción de nuevas formas de gobernanza europea como contribución a la construcción europea, la crisis constituye un componente de variación en la actuación política que comprende la participación de todos los actores sociales. La formación de esas políticas públicas conducen hacia la europeización de las políticas; y en el caso que aparezcan elementos

distorsivos, se utiliza el “método abierto de coordinación, al que los candidatos ya pueden asociarse en algunos casos”<sup>116</sup> (2001: 25).

Sin embargo, tanto en España como Italia, cuando se inicia el proceso de su integración a la UE, se deben considerar dos elementos importantes como variables explicativas en el análisis; por una parte, España e Italia son miembros de la UE; por tanto, esa suscripción implica de hecho estar en un espacio de influencia en cuanto a las políticas comunes; por otra parte, incumbe a la Zona Euro, en el cual las políticas monetarias, por medio del Banco Central Europeo, también afectan la economía española e italiana.

En analogía a la gobernanza, ese concepto ha generado un cambio en la posición europea de los años ‘90 y a nivel mundial sobre la nueva forma de gobernación, donde se originan una serie de reformas como un cambio de paradigmas que está asociada a “la incapacidad de la Nueva Gestión Pública, la emergencia de la gobernanza para resolver los problemas de la delegación democrática y de la provisión de los bienes públicos” (Prats 2010; Mayntz 2002; Ruiz-Huerta y Villoria 2010; Aguilar Villanueva 2006) y que diferentes “estudios europeos viraron hacia la gobernanza a medida que una plétora de análisis nos hace ver la UE como un sistema de Gobernanza caracterizado por un conjunto único de instituciones multinivel, no jerárquicas y regulatorias, y por una combinación híbrida de actores estatales y no estatales (Ruiz-Huerta y Villoria, 2010).

Sin embargo, en el juego de las relaciones de poder, también se corresponde a nivel global, donde la globalización tiene un rol predominante en la formulación de las políticas públicas. Si hacemos referencia a “las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, componen conjuntamente aquellos que se denomina la gobernanza global. La gobernanza, por definición, se refiere a la solución; no se refiere a la dominación de por sí” (Mayntz, 2002: 2). Si bien el autor Mayntz (2002) analiza la influencia de la globalización en los países desarrollados y en un período

---

<sup>116</sup> Ejemplo de ello son en los “ámbitos como el empleo y la política social o de inmigración, este método se aplica en paralelo al enfoque legislativo y basado en programas comunitarios; en otros, aporta un valor añadido a nivel europeo allí donde existe escaso margen para soluciones legislativas”. Éste método surge como parte de las buenas prácticas en el diseño de las políticas y la financiación.

estable, también menciona los problemas de la globalización en los Estados nacionales y sus efectos sobre “las sociedades nacionales, su economía y su población, se convierten directa o indirectamente en un reto para las legislaturas y los gobiernos nacionales. Por una parte, la globalización confronta a los gobiernos nacionales con nuevos problemas que deben resolver en el interés de sus países. Sin embargo, al mismo tiempo, los efectos de la globalización restringen el rango de las opciones de las políticas factibles. Los gobiernos nacionales, naturalmente, siempre han tenido que considerar el contexto internacional al tomar sus decisiones. Ahora es la globalización económica la que ejerce particular influencia sobre la formulación de políticas que se les presenta a los gobiernos nacionales” (2002: 3).

Los países desarrollados contraen presiones, y en el marco de ese contexto la UE formula políticas orientadas a la gobernanza europea, como señala el Libro Blanco de la Gobernanza Europea cuyo concepto de gobernanza “designa el conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio de los poderes a nivel europeo, en particular, la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia” y también en “la idea de gobernanza hace hincapié también en la participación de agentes regionales o locales, así como no gubernamentales”.

En una visión politológica, el concepto de *Governance* desarrollado por O'Donnell (1994) está basado en el “régimen que es una convención para designar las normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente”<sup>117</sup>; pero asimismo, Prats nos señala que “un régimen no es un conjunto de actores, sino más bien un conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público. Esta noción de espacio público comprende tanto al Estado como a la sociedad civil y traza la línea divisoria entre público y privado...” (Prats, 2005: 135). En su conceptualización, además nos aporta que *governance* y políticas públicas “son entidades conceptuales diferentes aunque en la práctica se afectan mutuamente. En ese sentido, ambos conceptos en períodos de crisis tienen como consecuencia un proceso de transformación que explica

---

<sup>117</sup> O'Donnell, Guillermo (1994), “La Democracia Delegativa”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, nº 1, 1994, pp. 55-69

porqué las crisis financieras y económicas afectan directamente las formas de gobernar y los procesos políticos de la formación de las políticas públicas. Si nos remitimos a los casos seleccionados en un contexto de crisis, promueve en la interrelaciones una incertidumbre que modifica la relación entre gobernanza y políticas públicas, al mismo tiempo que sus conceptos sobrellevan modificaciones por los cambios que se producen en los eventos mundiales, tales como las crisis económicas, las guerras u otros factores que impliquen un cambio en las políticas públicas como causa de un cambio de época. De ésta manera, “*governance* se refiere a la metapolítica y atañe a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación del tipo *governance* debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas de juego, y de inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la sociedad hacia nuevos y productivos caminos. La *governance* concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un Estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante”<sup>118</sup> (Prats, 1996: 135).

En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el enfoque de gobernanza democrática, “constituye una de las piedras angulares, un pilar esencial para el empoderamiento de naciones y comunidades en 177 países y territorios de todo el mundo y el impulso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que comprenden ocho objetivos a nivel internacional dirigidos a reducir la pobreza a la mitad. En el informe de Naciones Unidas y en el contexto de la globalización “la integración a escala mundial está reduciendo el tiempo y el espacio y haciendo desaparecer las fronteras nacionales. La vida de la gente es más interdependiente. La autonomía del Estado se está reduciendo a medida que nuevas normas comerciales a escala mundial limitan la política nacional y que nuevos actores a escala mundial ejercen mayor influencia. Y a medida que avanza la privatización, las empresas privadas tienen mayor efecto sobre las oportunidades económicas de la gente. A medida que el mundo se hace más

---

<sup>118</sup> Véanse en Joan Prats (1996), “Some Strategic Foundations for improving management and governance in Sub-Saharan Africa”, paper presentado a la conferencia del PNUD sobre improving governance, Rabat, Noviembre.

interdependiente, tanto los Estados como otros actores a escala mundial tienen mayores obligaciones” (Malloch Brawn, 2000)<sup>119</sup>.

Como efecto de la globalización que se presenta al mismo tiempo como una moneda de dos caras, nos señala Mayntz (2002: 1), que “se percibe como amenaza y como promesa. Las economías nacionales suponían que podían utilizar para su provecho el acceso a los mercados en vías de globalización, pero una economía en vías de globalización también significa que existen presiones competitivas crecientes.” En ese contexto de mundialización surgen nuevos actores globales que se presentan como un problema para los formuladores de políticas públicas a nivel nacional, porque las élites internacionales en su actuación y con poder en las decisiones, influyen directamente en los procesos de formulación de las políticas públicas, en cuanto “hoy en día dominan las interpretaciones que invocan, a menudo confusamente, los efectos del crecimiento del individualismo, el pusilánime repliegue sobre la esfera privada, la declinación de la voluntad política, la aparición de élites cada vez más alejadas del pueblo” (Rosanvallon, 2007: 21).

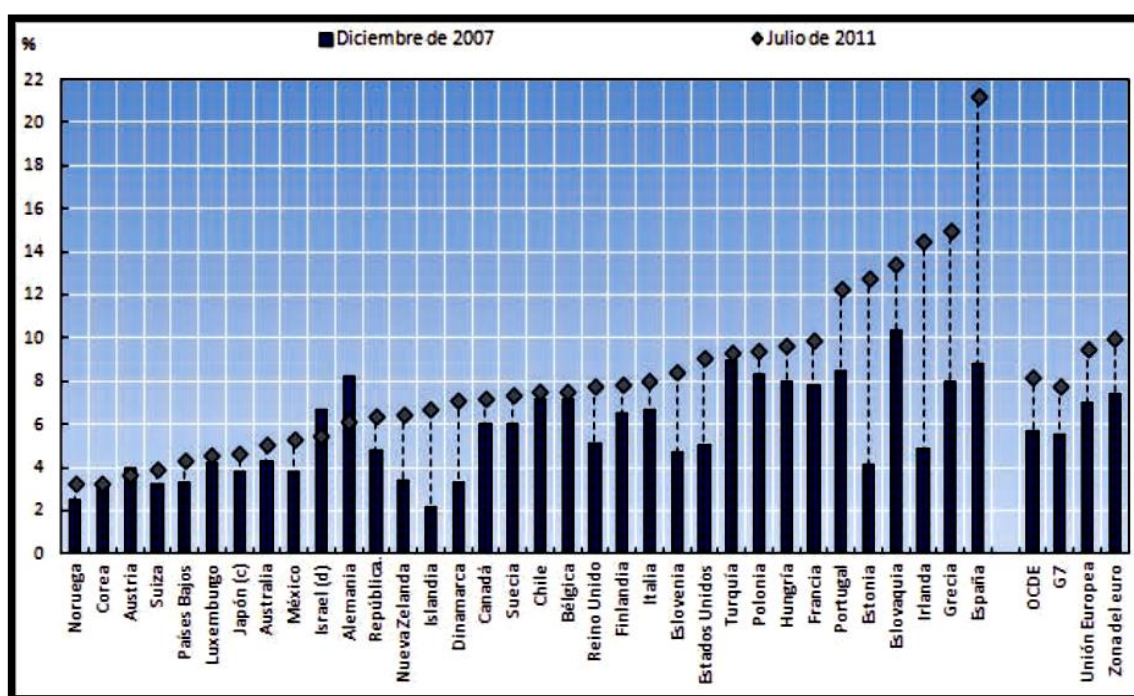
En ese sentido y en la apreciación en el libro “el Artesano” escrito por Sennett (2009: 17) observa cómo el mundo va cambiando y hace referencia a “la idea de artesano que evoca de inmediato una imagen. Si se atisba a través de la ventana de un taller de carpintero, se ven en el interior un hombre mayor rodeado de sus aprendices y sus herramientas. Reina allí el orden, distintas partes de sillas juntas y cuidadosamente sujetas -, el olor fresco de la viruta de la madera llena la habitación, el carpintero se inclina sobre su mesa de trabajo para realizar una delicada incisión de marquetería. El taller está amenazado por una futura fábrica de muebles”. De esta manera queda expresada la nueva situación de los trabajadores en un mundo de continuos cambios, en el cual las empresas se trasladan de un lugar a otro del planeta, y que implica en cierta medida que los Estados modifiquen sus leyes para atraer a los inversores con el propósito de generar nuevos puestos de trabajo. Cambios que a su vez traen como consecuencia nuevas formas de hacer política y de tomar decisiones de índoles más económicas que sociales.

---

<sup>119</sup> Véase Informa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2000.

Por el otro lado, la OCDE expresa en sus “Perspectivas de Empleo” (2011) un análisis de la tasa de desempleo que comprende el mes de diciembre de 2007 hasta julio de 2011, período que abarca el objeto de estudio correspondiente al caso de España; en el cual resalta que el principal combate es la lucha contra el desempleo y que “el porcentaje de desempleados que llevan más de 12 meses en paro, han pasado del 21% a principios de 2007 al 40% a finales de 2010”. A continuación, se puede observar en el Ilustración n° 5 sobre las tasas de desempleo de España, en comparación con el resto de los países miembros de la OCDE.

**Ilustración 5 : Porcentaje de la población activa (diciembre de 2007 a julio de 2011)**



Si nos remitimos a los objetivos principales de la OCDE en cuanto a la reducción de la tasa de desempleo en España, los mismos son: 1) “Priorizar el combate contra el desempleo de larga duración”; 2) “Mejorar las expectativas de empleo de jóvenes, inmigrantes y trabajadores temporales”, y por último; 3) “poner mayor énfasis en las políticas activas del mercado laboral”. A raíz de estos objetivos establecidos por la

OCDE (2011), realiza una serie de consideraciones que se denominan “principales recomendaciones”<sup>120</sup>; estas son las siguientes:

**Reducir la dualidad del mercado del trabajo.** Considerar la posibilidad de introducir una única modalidad de contrato indefinido con indemnizaciones reducidas, en combinación con una mejor aplicación de la normativa en materia de contratos temporales.

**Poner mayor énfasis en activar a los desempleados y mejorar su cualificación.** Ofrecerles mayor respaldo y exigirles su participación en las políticas activas del mercado laboral, especialmente después de un tiempo prolongado de búsqueda. Hacer hincapié en la formación continua y la actualización de cualificaciones y habilidades adaptadas a las necesidades del mercado, presentes y futuras.

**Mejorar las expectativas de empleo de los grupos más vulnerables.** Hacer hincapié en las políticas e incentivos especialmente dirigidos a los jóvenes, inmigrantes y trabajadores.

**Reforzar los servicios destinados a los grupos de ingresos bajos,** especialmente a las familias con miembros dependientes, a fin de evitar las consecuencias indeseables que podría acarrear un deterioro de su situación económica” (OCDE, 2011).

Seguidamente, la OCDE tiene una preocupación por la afectación de la situación económica en cuanto a las pensiones, ya que “España está envejeciendo a un ritmo acelerado. La esperanza de vida al nacer figura entre las más altas de las estadísticas entre la OCDE, mientras que la tasa de fertilidad se sitúa entre las más bajas. En proyección, en

---

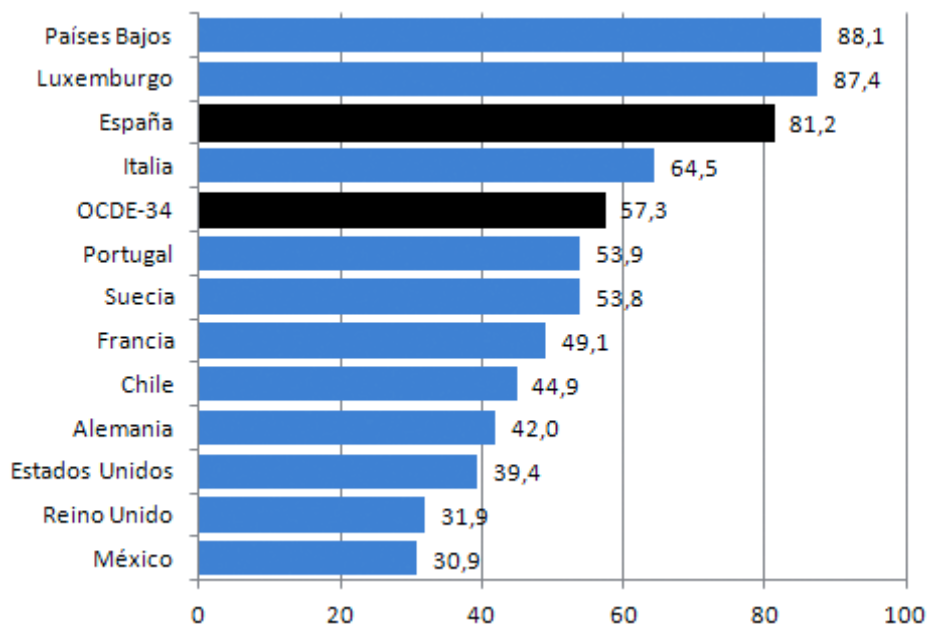
<sup>120</sup> Las principales recomendaciones en las perspectivas de empleo que elaboró la OCDE (2011), se mencionan por la importancia que tienen en relación a lo manifestado en las entrevistas, para corroborar las similitudes y diferencias. Las mismas, si bien son recomendaciones generales, están en consonancia con la situación económica de España.

2050, habrá poco menos de dos personas en edad de trabajar por cada jubilado, en comparación con la proporción actual de cuatro a uno” (2011).

Asimismo, la OCDE (2011) pone en consideración como eje de análisis del trabajo “la tasa de sustitución prevista para España –es decir, el valor de las prestaciones de jubilación en comparación con los ingresos que se perciben mientras se trabaja, calculado para un trabajador que haya ingresado en el mercado laboral en 2008 y que desarrolle una carrera completa- es el 81,2%, cifra considerablemente más alta que el promedio del 57,3% en la OCDE. Hay que matizar, no obstante, que el nivel de retribución salarial es por lo general inferior al de la media de la OCDE. La nueva Reforma que el gobierno aprobó a principios de 2011 representa un paso adelante en la dirección adecuada para reducir significativamente la diferencia con el promedio de la OCDE”.

La gráfica siguiente refleja “las tasas de sustitución de pensiones antes de impuestos en una selección de países de la OCDE, receptores medios”.

**Ilustración 6 : Tasas de sustitución de pensiones**



**Fuente:** OCDE (2011)

En la RMT, la OCDE presenta una serie de objetivos como “principales recomendaciones”, de los cuales se resaltan tres:



**“Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones y los ingresos adecuados en la vejez.** En la actualidad, España dedica al pago de las pensiones alrededor del 9% de su Producto Nacional Bruto (PNB), cifra ligeramente superior al promedio de la OCDE, pero casi elevadamente a éste cuando se tienen en cuenta los datos demográficos. Con el transcurso de los años, la reforma de las pensiones aprobada en 2011 mejorará de manera significativa la sostenibilidad financiera del sistema. A largo plazo, el gasto público en éste capítulo se reducirá en una suma equivalente al 3,5% del PNB”.

Igualmente es significativo aludir que el informe elaborado por la OCDE “el aumento del importe de las pensiones mínimas, crecieron entre 12 y 19% en términos reales entre 2004 y 2008, ha permitido reducir la pobreza entre los mayores. También es importante señalar que la posesión en propiedad de una vivienda, un fenómeno mucho más extendido en España que en otros países, mitiga en parte el diferencial de ingreso de los jubilados españoles frente al resto de la OCDE”.

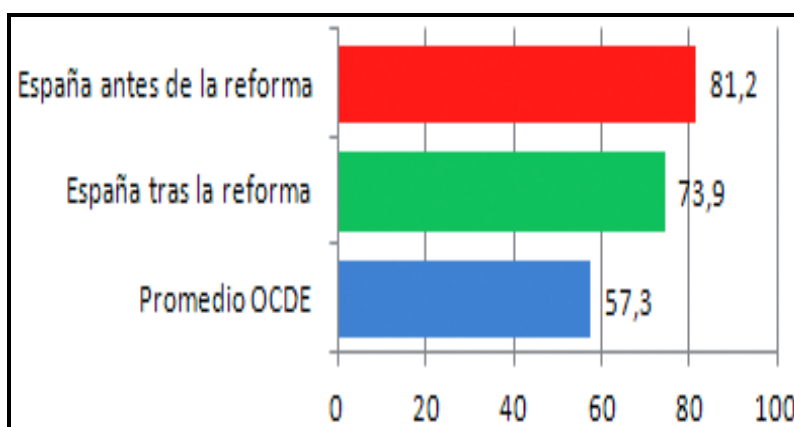
**“Ampliar el período de vida laboral.** Una opción eficaz para abordar el problema de la pobreza en la vejez, mientras se garantiza al mismo tiempo la sostenibilidad del sistema de pensiones, consistiría en ampliar el período de vida laboral. Aunque la edad oficial de jubilación en España es de 65 años, entre 2002 y 2007, la edad promedio de retiro real estuvo en torno a los 61,4 años para los hombres. En ese período la tasa de empleo de los trabajadores entre 55 y 64 años fue del 43%, en comparación con un promedio del 53% en los países de la OCDE. En muchos casos los trabajadores, pueden jubilarse anticipadamente a los 60 años y no existen incentivos sólidos para que las personas sigan trabajando después de los 65 años de edad”.

“En este contexto, la reforma de las pensiones que el gobierno aprobó en enero de 2011, tras alcanzar un acuerdo con los interlocutores sociales, representan un paso adelante en la consecución de la sostenibilidad del sistema” (OCDE 2011). La reforma aumenta la edad mínima de jubilación de 65 a 67 años, simultáneamente, refuerza el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones”. Sin embargo, en las simulaciones realizadas por la OCDE “permiten calcular las repercusiones que podría tener ésta nueva

reforma. El resultado de dichas simulaciones, que no comprenden los ajustes por concepto de esperanza de vida, sugiere que la tasa de sustitución se reduciría al 73,9% (cifra basada en la hipótesis promedio de la OCDE de que los precios aumentarán un 2,5% mientras que los ingresos reales lo harán en un 2%). Aún cuando la disminución sería de unos 7 puntos porcentuales con respecto al nivel anterior a la reforma, la tasa de sustitución prevista seguiría superando por amplio margen a la media del conjunto de la OCDE” (2011).

A continuación se puede observar el gráfico comparativo de “las tasas brutas de sustitución de pensiones para los recién integrados al mercado laboral, receptores medios”.

**Ilustración 7 : Tasa bruta de sustitución de pensiones en España**



Fuente: OCDE (2011)

**“Aumentar la cobertura de las pensiones privadas a la vez que se mejora la regulación.** Las pensiones privadas son una opción importante para diversificar las fuentes de financiación de la jubilación y esa importancia aumenta cuando se tienen en cuenta los efectos que se esperan de la última reforma. Aunque se creó hace más de 20 años, el sistema privado de pensiones de España es uno de los menos desarrollados en el ámbito de la OCDE, y los activos que ha acumulado sólo representan alrededor del 7% del PIB, cifra muy inferior al promedio del 60% del resto de la OCDE. La cobertura de las pensiones privadas, que abarca al 54% de la población activa, es relativamente alta en comparación con otros países, pero las cotizaciones de sus afiliados siguen siendo bajas. Cerca del 66%

de los participantes contribuye con menos de 300 euros al año. El bajo nivel de aportación a las pensiones privadas que ha prevalecido hasta ahora también podría reflejar el alto nivel de la prestación ofrecida por el sistema público”.

En la tabla siguiente se pueden observar el PIB y los componentes de España, al igual sus socios importantes de la UE, como Alemania, Francia e Italia, en comparación con los demás países que se encuentran en una crisis financiera y económica como Chipre, Grecia, Irlanda y Portugal. También, incorporamos en la tabla dos potencias económicas, los Estados Unidos (Origen de la crisis) y Japón.

**Tabla 8 : PIB de España y los socios europeos**

<b>GEOGRAFIA</b>	<b>PERÍODO</b>					
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>UE (28 países)</b>	3,2	0,4	-4,5	2,0	1,6	-0,4
<b>Alemania</b> (hasta 1990, antiguo territorio de la RFA)	3,3	1,1	-5,1	4,0	3,3	0,7
<b>Irlanda</b>	5,0	-2,2	-6,4	-1,1	2,2	0,2
<b>Grecia</b>	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4
<b>España</b>	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6
<b>Francia</b>	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0
<b>Italia</b>	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,5	-2,5
<b>Chipre</b>	5,1	3,6	-1,9	1,3	0,4	-2,4
<b>Portugal</b>	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,3(p)	-3,2(p)
<b>Estados Unidos</b>	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,8	2,8
<b>Japón</b>	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,5	1,4

**Fuente:** Eurostat (2012)

En relación a las pensiones privadas, la OCDE propone a las autoridades de España canalizar los incentivos actuales (en referencia al año 2011) “a través de un esquema de contribuciones equivalentes (“*matching*”) entre los empresarios y el gobierno”. Agregando, que “podrían establecerse regulaciones que protegiesen mejor las pensiones

privadas de la volatilidad de los mercados financieros; por ejemplo, introduciendo estrategias de inversión a lo largo del ciclo vital”.

En relación a lo anterior, es importante resaltar las principales recomendaciones que realiza la OCDE:

**“Garantizar la estabilidad a largo plazo de las pensiones públicas,** aplicando como está previsto la reforma de las pensiones con el fin de aumentar la edad de jubilación efectiva.

**Limitar la elegibilidad para la jubilación anticipada,** mediante la aplicación de incentivos en la fórmula de cálculo de las pensiones que alentarían a trabajar durante más tiempo.

**Incrementar las aportaciones de la población a las pensiones privadas,** mediante la mejora de los mecanismos de incentivación y del dispositivo destinado a protegerlas de la volatilidad de los mercados financieros”.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su informe titulado “España: Empleos de calidad para una nueva economía” menciona que la crisis de España es una crisis financiera y económica mundial que surge en el 2008, en el cual “la caída de los niveles de producción de España fue similar a la de otras grandes economías avanzadas: en el segundo trimestre de 2009 el PIB real descendió en un 4,4% con referencia al año anterior, lo que representó una contracción inferior al 5,1% registrado en la UE. Sin embargo, el impacto de la crisis mundial en el mercado del trabajo ha sido mucho más fuerte que en la mayoría de los países de la UE. En el primer trimestre de 2011, la tasa del desempleo fue del 21,3%, es decir, más de 13 puntos porcentuales por encima del 2008, que constituye al aumento más grandilocuente entre las economías avanzadas. Los jóvenes y los trabajadores con contratos temporales se han visto afectados de forma desproporcionada” (2011).

Asimismo, el informe de la OIT nos dice que “un factor subyacente al extraordinario aumento del desempleo es la doble naturaleza de la crisis en España. El país ha tenido que hacer frente simultáneamente a la crisis mundial y a una crisis propia asociada a un modelo de crecimiento que se apoyaba excesivamente en la construcción y en la vivienda” (2011), que a pesar de las recomendaciones de la OCDE y la OIT, la UE tenía

su propia visión sobre la crisis y de enfrentarla con una serie de reformas basadas en una estrategia económica y política para que las mismas se puedan realizar.

En España, la estrategia adoptada inicialmente respondía a la propia estrategia económica comunitaria, proveniente de las recomendaciones de la UE y los Consejos Europeos, que responden a la búsqueda de la salida de la crisis con la aplicación de una serie de reformas, sostenida en una política económica con el fin de aumentar el gasto público; es decir, de orientación Keynesiana, para compensar el desmoronamiento del ciclo económico como consecuencia de la crisis financiera. Por tal razón, esa crisis financiera se empieza a traducir directamente sobre la economía real donde se vislumbra claramente la recesión con indicadores negativos a finales de 2008. En consecuencia, la reacción de Bruselas concierne a la compensación de esa recesión con la implementación de una serie de medidas de estímulo fiscal; es decir, de gasto fiscal.

Desde esta perspectiva, emergida en una crisis, la gobernanza europea y los organismos internacionales, España emprende el camino del diálogo social que busque encontrar soluciones a través de una serie de reformas recomendadas por la Comisión Europea.

## **5. Tiempos de incertidumbre: diálogo social y negociación política**

Las posiciones de cada uno de los actores (gobierno – patronal – sindicatos) y bajo los lineamientos de la UE, se inicia un proceso de diálogo social entre el gobierno y los interlocutores sociales. Cada una de las partes tiene su propia argumentación, no solo técnica en cuanto a la reforma del mercado laboral, ni normativa en cuanto a mayor o menor flexibilización laboral, sino también una negociación política de índole económica para defender sus propios intereses.

Por un lado, los empresarios estaban interesados en la reforma, pero lo que más les interesaba fue la rebaja de las cotizaciones sociales. Es decir, una visión económica a corto plazo, ya que el logro de un punto en la rebaja de las cotizaciones equivaldría entre dos y tres mil millones de euros. Su objetivo principal en el proceso de negociación fue conseguir entre tres a cinco puntos de rebaja. Esta fue la primera condición para

participar en la mesa del diálogo social. Desde su posicionamiento y con una argumentación económica dirigida hacia el gobierno, su objetivo fue aliviar económicamente a las empresas, fundamentalmente con la obtención en las rebajas de las cotizaciones sociales. No obstante, los cambios internos que se realizaron en la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) han implicado reforzar políticamente a la cúpula de la patronal para cambiar su imagen ante sus bases. Es decir, las empresas y las organizaciones empresariales afiliadas a la CEOE; por tanto, a la gran organización patronal:

"que había un intento, digamos, formalmente de apoyar formalmente a las empresas, competitividad, creación de empleo, tal... pero en el fondo, había también una operación política de reforzamiento político de la cúpula empresarial. Una cúpula nueva. Porque se acababa de producir un cambio político dentro de la organización empresarial. Y el líder histórico de la organización empresarial, José María Cuevas, que llevaba gobernando la CEOE durante treinta años, había dado paso, había dado un relevo, (ya porque era mayor, tenía setenta y tantos años...) y había dado paso a un nuevo líder."

Entrevista a Antonio Fernández

El gobierno quería su reforma laboral, y principalmente el área económica. Los sindicatos, en principio, se resistían a la reforma laboral y tenían una posición contraria al diagnóstico que hacía el gobierno. Esto, conlleva a razonar que la realización de una reforma laboral no puede solucionar la crisis sino se realizaba un cambio en el modelo productivo; principalmente, hacían referencia a aquellas políticas que debían formularse para fabricar un cambio estructural en el funcionamiento de la economía. En ese contexto, el gobierno y los interlocutores sociales emprenden el diálogo social.

La declaración del diálogo social<sup>121</sup> fue firmada el 29 de julio de 2008 en el Palacio de la Moncloa y se realizó con el objeto de reforzar el diálogo con los interlocutores sociales. Sin embargo, un mes antes de la firma de la declaración, el Presidente de Gobierno Rodríguez Zapatero había anunciado el proceso de diálogo social, período que

---

<sup>121</sup> Extraído de la página web: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/1A22106D-D247-4274-AF8B-9A7390000230/90303/DeclaraciondialogoSocial.pdf> Documento de Declaración para el impulso de la economía, empleo, la competitividad y el progreso social. Firmado el 29 de Julio de 2008, Madrid.

abarca hasta el 17 de Septiembre de 2010. En el mismo se aprueba el proyecto de Ley de la RMT.

El proceso político del diálogo social para la reforma del mercado laboral correspondiente al segundo mandato del Gobierno de Rodríguez Zapatero, está dividido en tres periodos, una vez anunciada la declaración del dialogo social de 2008. A pesar de ello, hubo una segunda declaración del diálogo social en el mes de julio de 2009, en el que se hablaba de temas más concretos y de cómo orientarlos. En esa declaración, el gobierno propone una serie de medidas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo español, donde se proyectaban los siguientes objetivos:

- a) “Favorecer la creación de empleo, reducir el desempleo e impulsar la confianza de los agentes económicos y sociales en las posibilidades de un patrón de crecimiento más sostenible.
- b) Reducir la dualidad, la segmentación y la temporalidad de nuestro mercado de trabajo, avanzando hacia empleos de mayor calidad y estabilidad.
- c) Aumentar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas, mediante la mejora general de la empleabilidad y de los mecanismos de intermediación laboral.
- d) Aumentar la flexibilidad interna de las empresas, de manera que la adaptación a la situación económica de las mismas se produzca sin afectar tan intensamente al volumen de empleo.
- e) Ampliar las oportunidades de empleo y la capacidad de integración de los jóvenes con menor formación en el mercado de trabajo mediante un Programa Extraordinario de Empleo”<sup>122</sup>.

En relación a los objetivos del documento elaborado por el gobierno, propone las líneas de actuación en el mercado de trabajo<sup>123</sup> para su discusión con los interlocutores sociales, enmarcados en el diálogo social. Esas líneas de actuación son:

---

<sup>122</sup> Extraído de la página web: <http://www.lamoncloa.gob.es/actualidadhome/2009-2/050210enlacedocumento>

<sup>123</sup> Extraído de la página web: <http://www.lamoncloa.gob.es/actualidadhome/2009-2/050210enlacedocumento>

- a) “Actuaciones para reducir la dualidad y la temporalidad de nuestro mercado laboral.
- b) Actuaciones para favorecer el empleo de los jóvenes.
- c) Actuaciones para el refuerzo de los Servicios Públicos de Empleo y la mejora general de la intermediación laboral.
- d) Actuaciones para revisar la actual política de bonificaciones a la contratación.
- e) Negociación colectiva y flexibilidad interna en las empresas.
- f) Actuaciones para seguir avanzando en la desigualdad y no discriminación en el trabajo entre mujeres y hombres.
- g) Actuaciones para la mejora del control de los procesos de incapacidad temporal.
- h) Actuaciones para fomentar el uso de la reducción de jornada como instrumento de ajuste temporal de empleo”.

Lo que pretendía el gobierno con estas líneas de actuación "es a la necesidad de disponer de un mercado de trabajo más moderno, funcional y coherente con el desarrollo de la economía sostenible, que constituye el eje central de la estrategia de política económica del gobierno." (Documento de declaración de diálogo social del gobierno, 2009).

Esto permite al gobierno proponer un calendario de negociación política para iniciar el proceso de diálogo social con los interlocutores sociales, que de acuerdo a sus antecedentes históricos, se procuraba continuar con el mismo clima de estabilidad y confianza con el objetivo de favorecer el crecimiento económico y el empleo, "para ello va a solicitar a los interlocutores sociales la máxima cooperación, atendiendo a la responsabilidad que la situación exige" (2009).

---



### **a. La concertación social en España: trayectoria política en la perspectiva de los cambios socioeconómicos**

En primer lugar, es trascendental definir qué se entiende por concertación social. Para Palomeque López (1994) “la concertación es un proceso de interrelación entre el estado y la autonomía colectiva como respuesta a las exigencias de gobernabilidad de las sociedades complejas y corrección del esquema constitucional clásico procedente de la tradición liberal<sup>124</sup>. Este concepto, nos remite a la importancia del gobierno y las partes sociales como responsables de lograr acuerdos con objetivos socioeconómicos que beneficien al conjunto de la ciudadanía, que más allá de acuerdos y desacuerdos, España ha mantenido siempre en su trayectoria el diálogo social como seña de identidad propia, generando una capacidad de negociación que le permita por acuerdos y declaraciones avanzar en la formación de las políticas públicas.

Para comprender mejor su evolución, el significado del diálogo social en España es una de las señas de identidad que proporciona en los comienzos de la transición democrática hasta la actualidad. El diálogo social ha acompañado todos los procesos y en cada una de las fases de la concertación social, porque es una seña de identidad del modelo español. Tanto los gobiernos socialistas como los gobiernos de derecha (en menor medida) no habían renunciado a realizar reformas sin que hubiera acuerdos. Siempre se negociaba con los sindicatos y patronales hasta el extremo, en búsqueda de consensos, fundamentalmente en periodos de crisis, no solo económicas, sino también en periodos de crisis políticas. Pero la toma de decisiones en la concertación social entre el gobierno y los agentes sociales, no implica que el acuerdo o el pacto que logren efectuar, el gobierno tenga la obligación de aceptar los resultados del mismo<sup>125</sup>.

Si nos remitimos a la historia de la legislación laboral española, es una historia de acuerdos y de desacuerdos, pero una historia de permanente diálogo social entre el gobierno y los interlocutores sociales. En consonancia con la UE, el diálogo social

---

<sup>124</sup> Concepto de Palomeque López, M. C (1994), Derecho sindical español, Tecnos, 1994, pág. 438. Madrid. Explica el significado de la concertación y su importancia en la dinámica de la misma.

<sup>125</sup> Ésta aclaración está remitida en varios autores pero a su vez la cito por medio de la VV.AA: Derecho del Trabajo. Tomo I. Fuentes y relaciones Colectivas, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, págs. 403-404. Nos describe la relación entre el gobierno y los agentes sociales y las relaciones colectivas en referencia a los acuerdos.

constituye uno de los elementos participativos más relevantes e innovados para las políticas sociales de la UE. Si bien, el diálogo social está instituido como un elemento importante en la UE, las decisiones deben tomarse en relación a los objetivos económicos de la UE.

A causa de ello, el gobierno (principalmente cuando ejerce el poder el PSOE) actúa con una estricta colaboración entre las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales y las instituciones públicas, garantizando de ésta manera a las partes sociales un rol esencial en la gobernanza de la UE, en cuanto contribuye a definir las normas sociales europeas. El Libro Blanco de la Gobernanza Europea indica que, “en febrero de 2000 y ante el Parlamento Europeo, la Comisión inscribió su mandato bajo el signo de cuatro compromisos que ilustraban la dimensión política de la integración europea hoy”. Estos cuatro *objetivos estratégicos* son:

- 1) Promover nuevas formas de gobernanza europea,
- 2) Estabilizar nuestro continente y fortalecer la voz de Europa en el mundo,
- 3) Crear una nueva agenda económica y social,
- 4) Mejorar la calidad de vida para todos.

La influencia que ejerce la concertación en las partes sociales sobre los procesos de decisión, en materia social, tiene un desarrollo importante en España, pero no ha sido el mismo desarrollo en el interior de la UE. No obstante, la Comisión Europea incide en la agenda política de los gobiernos nacionales condicionando en aquellos temas importantes e incidiendo con sus recomendaciones en el proceso de negociación política entre el gobierno y las partes sociales, puesto que se requieren respuestas inmediatas en materia económica, principalmente en la búsqueda del equilibrio en las cuentas públicas y en la realización de reformas en materia de políticas.

Desde un ordenamiento comunitario que privilegiara el componente económico del mercado con respecto al componente social y que rara vez conviven, o solo en aspectos informales, las partes sociales han pasado de un ordenamiento que hace de la política social uno de sus rasgos característicos. La formación de políticas de ajustes tiende a una orientación de índoles económicas más que sociales que causa una des-conciliación de las

mismas y tiene como consecuencias provocar fuertes enfrentamientos ideológicos entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios.

El proceso evolutivo del diálogo social en España engloba algunos componentes que explican las razones de participación de las partes sociales. En primer lugar, es cierto que, en la formulación de las políticas es necesario tener en cuenta los intereses de la sociedad. Su actuación requiere de conocimientos técnicos y políticos específicos para un mejor ajuste de las diferentes realidades; que debe impedir en teoría situaciones de conflictos. Así, los interlocutores sociales se presentan como ‘los socios más adecuados para la defensa de los derechos’, la representación de los intereses, para aportar su experiencia, garantizar en primera medida y luego proteger el logro de los objetivos económicos y sociales.

En consecuencia, “el diálogo o concertación social entre el gobierno y los agentes sociales debe tener preferencia a desarrollar un papel trascendental en la estrategia de conseguir una mayor cohesión social. La participación de los interlocutores sociales en la discusión, el diseño, la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las políticas públicas que se adopten con el objetivo de fortalecer la cohesión social puede ser un elemento esencial para que esa estrategia tenga éxito” (Pérez Infante, 2007: 43).

El contexto del diálogo social en España está marcado por la evolución histórica del país y de la clara voluntad de los interlocutores sociales para fortalecer el proceso democrático. Esta cultura del diálogo social se remonta a los acuerdos políticos de los pactos de la Moncloa (1977), aunque los interlocutores sociales no han sido parte activa del proceso de transición, han emprendido determinadas actitudes de apoyo a los políticos que lucharon para el retorno a la democracia.

Si nos remitimos a la evolución del diálogo social, se pueden observar varias fases. Una primera fase se refiere al final del régimen de Franco, entre 1977 hasta 1986, marcada por una fuerte participación de los sindicatos en la transición democrática. Éste período está caracterizado por dos pactos sociales, en los que la política de rentas y la

negociación colectiva jugaron un papel esencial<sup>126</sup>. Estos dos acuerdos importantes en la historia de España son los pactos de Moncloa (25 de octubre 1977) que significó una transición principalmente política, pero además, social, económica y cultural. El otro gran pacto es el Acuerdo Económico y Social que se firma el 9 de octubre de 1984, que permitió a España mejorar en todos sus índices económicos e insertarse a nivel internacional.

Una segunda fase abarca desde 1986 hasta 1994. En esa etapa se produce un debilitamiento del diálogo social. Este período está caracterizado porque prácticamente no existen acuerdos entre el gobierno y los interlocutores sociales; además, es un período que se diferencia por la expansión económica hasta mediados del año 1994, año en que España entra en una crisis económica.

La tercera fase comprende desde 1994 hasta 1997. Nuevamente la economía española se expande y se extiende hasta el 2004: el diálogo social que emprende el gobierno y los interlocutores sociales realizan múltiples acuerdos de carácter específicos, donde muchos temas se refieren directamente a la negociación de contenidos relacionados a las políticas de empleo y las reformas laborales. Esto no significa que hayan logrados acuerdos, o que la negociación haya fracasado, o que el gobierno favorece el pasaje en vigor a ciertos aspectos de su programa, que termina desencadenando algunas huelgas generales; fundamentalmente en el segundo período del Presidente Aznar (mandato cumplido).

Una última fase comienza en el 2004, con las elecciones legislativas ganadas por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), pero sin mayoría absoluta. Esto dificulta su marcha en la legislatura y toma como política principal para reforzar su gobernabilidad la puesta en marcha del diálogo social con los sindicatos y las organizaciones empresariales. Mantiene una cierta particularidad que se inicia con la Declaración para el diálogo social del día 8 de julio de 2004, adherida por el gobierno y las partes sociales: por parte de los sindicatos UGT y CC.OO.; y por parte de la patronal, la CEOE y CEPYME, firmando

---

<sup>126</sup> La concertación y el dialogo social en España: 1977-2007, donde en éste artículo escrito por José Ignacio Pérez Infante en la revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, hace un desarrollo de la concertación y el dialogo social en España, con el objetivo de una mayor cohesión social, y la experiencia española en sus periodos de concertación social.

distintos acuerdos. Entre esos acuerdos se resalta el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE) orientadas a una mayor estabilidad del empleo.

En 2004 se produce un acuerdo marco de gran avance con la firma del gobierno y de los interlocutores sociales. Éste último por escrito, a iniciativa del gobierno, pero después de extensas discusiones tripartitas, comprenden los siguientes aspectos:

- a) Un diagnóstico de los desafíos en el ámbito económico y social,
- b) Un programa de reformas presentados por temas,
- c) Y por estas cuestiones, la distribución de los campos reservados para la bipartita y el tripartito (entre éstos últimos, los que implican el estado, sobre todo a causa de su impacto en las finanzas públicas). En el gobierno de Rodríguez Zapatero, también se anuncia la intención desde el principio, de no legislar a falta de acuerdo entre los interlocutores sociales, dando un alivio y una especial importancia en las discusiones que se cometieron.

En éste primer período del gobierno de Rodríguez Zapatero se realizaron importantes acuerdos (2004-2008), algunos de gran trascendencia como la migración laboral, la formación, la modernización del servicio público de empleo, atención a la dependencia, la seguridad social (en éste campo de negociación se lleva cada 4 o 5 años, para asegurar la viabilidad financiera del sistema), la reforma del contrato del trabajo. También se han aumentado el salario mínimo y la igualdad de género.

No obstante, la RMT de 2010, el gobierno no logra el acuerdo con las partes sociales. Las circunstancias, las presiones de la UE y la crisis obliga a emprender la decisión de presentar el proyecto ley y la RMT fue aprobada el día 17 de Septiembre de 2010. Más allá de la falta de acuerdo del gobierno con las partes sociales, en lo concerniente a la reforma del mercado laboral y con una crisis financiera y económica, el diálogo social en España no se interrumpe. Posteriormente se logran dos acuerdos importantes, que son las reformas de las pensiones y la negociación colectiva.

De ésta manera, el diálogo social ha existido desde la transición a la democracia, como uno de los elementos que han contribuido a configurar de manera decisiva la regulación del sistema social y laboral de España, favoreciendo al fortalecimiento de las relaciones

democráticas durante el proceso de consolidación y desarrollo del Estado social y democrático de derecho. En ese proceso político de diálogo social, el gobierno como actor principal, conjuntamente con las partes sociales; es decir, patronales y sindicatos, desempeñan un rol importante en la evolución de la concertación social.

En el periodo 2004-2008, en la legislatura se celebraron una cantidad importante de Acuerdos relevantes por la efectividad del diálogo social dentro de un contexto económico favorable. Como resultado de una larga trayectoria de diálogo social en España y a raíz del primer período del Gobierno de Rodríguez Zapatero, el día 29 de julio de 2008, se suscribió la Declaración para el Impulso de la Economía, el Empleo, la Competitividad y el Progreso Social. Al mismo tiempo, se declara que "entre las fortalezas de nuestro sistema económico está sin duda el diálogo social que el gobierno y los interlocutores sociales convienen en reforzar y dotar de mayor relevancia ante la nueva situación" y que permitan mantener un diálogo reforzado con los interlocutores sociales.

#### **b. La negociación y la formalización de la reforma del mercado de trabajo**

Un primer período consta desde el mes de marzo hasta el 16 de junio, día que entra en vigor el real decreto ley 10/2010. Un segundo período, abarca desde el 16 de junio hasta la aprobación en proyecto ley 35/2010; es decir, hasta el día 17 de septiembre de 2010; con 168 votos a favor, 8 votos en contra y 173 abstenciones. Solamente votaron a favor del proyecto Ley el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Un último período, consta desde la aprobación del proyecto ley hasta la firma del Acuerdo Económico y Social, teniendo en cuenta que el pacto se formaliza el día 2 de febrero de 2011, que consistió en que los distintos actores políticos realizaron una negociación colectiva entre el gobierno, los sindicatos y la patronal; resaltando la participación en la misma, la presencia de los partidos políticos.

No obstante, se debe considerar que el proceso de transformación de políticas comienza una vez decretada la crisis financiera y económica. A partir de ese momento, la UE con el conjunto de sus instituciones, liderada por Alemania y Francia, el FMI y los

Estados Unidos, inician un proceso con el propósito de ejercer presión a España para que realice políticas de ajustes, generando un efecto negativo en los pilares del Estado de bienestar. Bajo éstas presiones, el gobierno de Rodríguez Zapatero realiza una serie de reestructuraciones que dan inicio a todo un proceso político caracterizado por un rol activo de las fuerzas políticas. Esa dinámica de negociaciones culmina con la firma del Acuerdo Económico y Social, producto de una negociación colectiva entre el gobierno, los sindicatos y la patronal, que trae como consecuencia un cambio de políticas en un mundo globalizado, que en ese proceso de aceleramiento, implica una reformulación de las políticas económicas con una afectación directa en las políticas sociales.

Desde una perspectiva económica, los problemas fundamentales que planteaban al mercado de trabajo están relacionados en tres aspectos gravitantes. Un primer aspecto, es la dualidad del mercado de trabajo por la existencia de una baja correlación entre productividad en el puesto de trabajo y los sueldos; o sea, los comportamientos salariales. Igualmente, una baja relación a nivel macroeconómico entre las mejoras de la productividad laboral y el crecimiento, lo que conducía a un análisis negativo de parte del gobierno (principalmente el área económica) haciendo mención a un mercado de trabajo que no estaba funcionando competentemente.

El segundo aspecto que preocupaba, aparte de la dualidad, era el margen de lo que verdaderamente funcionaba, o aparentemente funcionaba sobre el despido y la contratación. Es decir, el margen en la contratación de despido, fundamentalmente poseía pocos mecanismos de lo que llaman la Flexibilidad Interna en la Empresa. Este fue un aspecto muy relevante de la negociación colectiva que debería haber sido considerado por su real importancia.

El tercer aspecto que preocupaba en el proceso de la negociación colectiva, era la diversidad de actores que convergían en una multiplicidad de convenios que estaban contruidos de una determinada forma y con características que se perpetuaban en el tiempo. Por tanto, implicaba que la posibilidad que hiciera un dinamismo práctico fue muy difícil. Particularmente, desde el aspecto macroeconómico era muy importante, porque fue un mecanismo que funcionaba regularmente, o podría adaptarse en ese sentido. Ese mecanismo funcionaba en sociedades más industrializadas, y no en

sociedades con menos servicios. En la actualidad, existe una sociedad más de servicios y menos industrializadas, y en una sociedad con una economía con inflaciones más altas. Al presente existe una economía con inflaciones muy bajas; por ejemplo, la rigidez salarial con inflaciones bajas es considerada un problema desde los sectores económicos. En un sentido contrario, cuando las inflaciones son muy altas no son un problema a causa que el debate entre el gobierno, los sindicatos y las patronales que es importante para el análisis de las políticas públicas consiste en que cuando subes los salarios, no se bajan los salarios en términos nominales. En consecuencia, esa medida no se implementa en el caso de economías con inflación. En España e Italia, que dependen del Euro y tienen muy poca inflación consideraban trascendente la elaboración de determinados mecanismos que permitieran la flexibilidad nominal de los precios y los salarios. Estos se corresponden a los problemas generales que identificaban los sectores económicos y que constituyen parte de los argumentos para defender su posición con respecto a las políticas.

### **c. El enfoque general de la acción política del PSOE: la preferencia por el diálogo social**

El 7 de julio de 2008 el gobierno reconoce la crisis económica bajo los consejos del área económica sobre la situación financiera y económica. Esa realidad le valdría al área económica mostrar su capacidad de reacción en el terreno de las reformas, reforzados por los informes provenientes de los organismos internacionales en el cual hacen mención a un menor crecimiento<sup>127</sup> de la economía en la eurozona, que tiene como consecuencia el aumento de la tasa de paro en España en ese mismo año.

A continuación, podemos observar la evolución de la tasa de desempleo en España comparado con la tasa de desempleo de la UE de los años 2007 y 2008 desde el mes primero y de manera trimestral:

---

<sup>127</sup> Véase en la pág. Web: [http://europa.eu/pol/emu/flipbook/es/files/na7012001esc\\_002.pdf](http://europa.eu/pol/emu/flipbook/es/files/na7012001esc_002.pdf)



**Tabla 9 : Desempleo en España y en Europa**

Año y Mes		2007	2007	2007	2007	2007	2008	2008	2008	2008	2008
		M01	M03	M06	M09	M12	M01	M03	M06	M09	M12
GEO											
Unión europea	(28 países)	7,7	7,4	7,2	7,1	7,0	6,9	6,8	7,0	7,2	7,7
España		8,2	8,0	8,1	8,5	8,8	9,0	9,3	11,0	12,3	14,9

**Fuente:** Eurostat

En el segundo mandato de Rodríguez Zapatero, el Gobierno del PSOE se enfrentaba a una situación de crisis con respecto a esa coyuntura y a una serie de problemas asociados a la política económica y las políticas de empleos, en un mundo globalizado de permanentes cambios y en una Europa que demandaba mayor implicancia en el cambio de las políticas. En el momento que el PSOE gana las elecciones en marzo de 2008, el nivel de desempleo se sitúa en 9,3%, y la media en la UE en el 6,8%. Ante ese problema, el gobierno tiene como principal objetivo conservar su poder; para ello es trascendental continuar con el proceso del diálogo social con los sindicatos y los empresarios, en la búsqueda de un permanente consenso que dé legitimidad al gobierno y en consecuencia a la formación de las políticas de empleo.

A partir de esa premisa, el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero refuerza el diálogo social, con momentos de grandes tensiones que dificultaron la negociación. No obstante, esa negociación culmina con la firma de la "Declaración<sup>128</sup> para el Impulso de la Economía, el Empleo, la Competitividad y el Progreso Social", firmado el día 29 de julio de 2008. La declaración tiene tres objetivos fundamentales: la recuperación del crecimiento económico, la creación de empleo y mantener la protección social. Ese acuerdo fue firmado por el Presidente del Gobierno, conjuntamente con los representantes de los sindicatos UGT y CC.OO., y las patronales CEOE y CEPYME para fortalecer el diálogo social con la elaboración de un documento que aborda los aspectos

---

<sup>128</sup> Véase e: <http://www.lamoncloa.gob.es/actualidadhome/2008/290708declaracionsocial.htm> y el discurso del Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero.

económicos y socios laborales, que tengan como objetivo enfrentar y superar las dificultades económicas.

La declaración del documento cita que "la economía española ha pasado de crecer y crear empleos a ritmos intensos, con tasas de crecimiento entre las mayores de Europa a experimentar una fuerte desaceleración que ha provocado un importante impacto negativo tanto en la actividad de las empresas como en el empleo" (Declaración para el impulso de la Economía, el Empleo, la Competitividad y el Progreso Social; Madrid, 29 de julio de 2008). A pesar de las cuestiones políticas e ideológicas, el gobierno actúa en consonancia con "UGT"<sup>129</sup> y CC.OO. De este modo, la política del gobierno está en analogía con los sindicatos; y en esa línea de acción política deriva la negociación con un reforzado diálogo social, pero con una pérdida de poder frente a los sindicatos; a raíz de esto, se afirma:

“el problema para esta negociación,... el problema es que si la mayor, la máxima capacidad de intimidación del Gobierno, que es: ‘yo voy a negociar con ustedes, hasta la extrema unción, pero si no hay un acuerdo, yo tengo las llaves del Boletín Oficial... Entonces yo haré lo que me parezca’. El problema de esta negociación es que sabes que cuando se inicia y durante todo su primer desarrollo estaba en vigor la que yo te dije doctrina de Zapatero: ‘No haré nada que no tenga acuerdo con los sindicatos y con la patronal’. Luego quien realmente... el estado, tiene las llaves de la intimidación y las llaves del acuerdo renuncia a ellas y se las entrega a los sindicatos.”<sup>130</sup>

Entrevista realizada a Alfonso Morón.

---

<sup>129</sup> El gobierno de Rodríguez Zapatero tiene una relación estrecha con el Sindicato de UGT (Unión General de Trabajadores).

<sup>130</sup> Entrevista con Alfonso Morón Merchante. Más delante de la entrevista, el entrevistado menciona algunas de las consignas que imparte el Presidente de gobierno Rodríguez Zapatero para emprender la negociación con los sindicatos y los empresarios, pero fundamentalmente con los sindicatos, y continúa diciendo: “...no quiero, especialmente siendo un partido socialista, imponer nada a los sindicatos, los sindicatos son los de... (ni a los empresarios, pero vamos...), los sindicatos son compañeros míos del ala izquierda... de la izquierda del país, y entonces no les voy a imponer nada. Entonces yo interpreto que no me tengo que imponer a los sindicatos’. Eso provocó el... una cerrazón... no sé si me explico...”. Se puede observar, que la ideología y el acercamiento al Partido Socialista hacia los sindicatos es cercana que condiciona la negociación antes y durante el proceso del mismo. Corresponde decir, que con el agravamiento de la crisis económica, si bien no hay una ruptura con los sindicatos, las relaciones son tensas porque “... aunque se decide legislar, sin ninguna duda, y legislar urgentemente, la postura de Zapatero, en general, es no hacer demasiada sangre a los sindicatos. No sé si la expresión la entiendes, vamos...” (Entrevista con Alfonso Morón Merchante, 2013).

Por cuestiones políticas se designa una persona para el diálogo social que recibe la aprobación de los sindicatos, llevando a cabo la estrategia política planificada por el gobierno, cuyos conocimientos y capacidad responden a la responsabilidad de coordinar el diálogo social otorgando, principalmente a los sindicatos, una determinada confianza generada por su vinculación a los sindicatos. Este era un punto muy importante a considerar para el desarrollo del diálogo social.

“En .. yo creo que fue a finales del 2009, si a finales..., si en octubre-noviembre del 2009; me llama, yo estaba en la inspección del trabajo, me llama Celestino Corbacho, simplemente para qué...al que yo no conocía. Te quiere ver el ministro... muy bien... Una cosa rarísima... y el ministro me llama y me dice quiero alguien que se ocupe del diálogo social, de todo esto. Yo le digo que me dé dos días para preguntarme...le digo... Se crea como sabe un puesto que no ha existido solo ha existido durante el año que yo estuve allí luego se ha suprimido, porque tradicionalmente el diálogo social lo llevaba

Se crea un puesto que no ha existido, que solo ha existido en el año que yo estuve allí, luego se ha suprimido, porque tradicionalmente el diálogo social lo llevaba la secretaria general de empleo de relaciones laborales, en el pasado en los últimos 30 años, las negociaciones con los sindicatos en temas laborales los llevaba, el ministro por supuesto, pero quien dialogaba quien negociaba con los sindicatos era el secretario de empleo”.

Entrevista realizada a Alfonso Morón

En perspectiva comparada entre el primer período del Gobierno de Rodríguez Zapatero (2004-2008) con su segundo periodo (2008-2012), en ambos emprende una acción política distinta con respecto de un período a otro. Ese rasgo distintivo correspondiente al segundo periodo corresponde a la aparición de la crisis como un elemento distorsionante en el proceso político; por consiguiente, afecta al resultado de las políticas. Sin embargo, el análisis que efectúan los interlocutores sociales, se pudo corroborar en una de las entrevistas que sintetiza lo que expresaron en otras:

"Ese gobierno socialista se plantea la necesidad de abordar, digamos un proceso de diálogo social, precisamente para, primero enmarcar su acción política. Dentro del dialogo social, ya lo había hecho en la legislatura anterior, fue una legislatura, entre dos mil cuatro y dos mil ocho, con múltiples acuerdos sociales, hubo una aclaración de diálogo social, en dos mil cuatro, importante: con muchos capítulos, con muchas materias a abordar... y a lo largo de esa legislatura se fueron

abordando y dieron a lugar creo recordar, aproximadamente veinte acuerdos, entre dos mil cuatro y dos mil ocho, acuerdos sobre materias concretas entre los interlocutores sociales y el Gobierno. Tripartitos."<sup>131</sup>

Entrevista realizada a Antonio González....

La negociación llevada a cabo suponía una primera instancia que estaba centrada sólo en los aspectos económicos, pero posteriormente se trata la reforma del mercado laboral por indicaciones de la UE y de los intereses de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). La crisis, la UE y los intereses de la CEOE aceleran el proceso político en la búsqueda de un avance con el objetivo de obtener una mayor flexibilización de la RMT.

"Y después, dentro de la UE hay siempre unas recomendaciones, que se hacen, desde la UE, a los países, sobre áreas de reforma. Sobre economía, y de mejoras de su economía. Que pueden, dependiendo de acuerdo con los procedimientos, pueden ser más agresivas. Y pueden empezar a ser recomendaciones que si no cumples, algunas son sugerencias, pasan a recomendaciones. Son recomendaciones que, si no cumples, tienes sanción"<sup>132</sup>.

Entrevista realizada a José Manuel Campa

Este componente, en éstas circunstancias y en un entorno de incertidumbre, la política gubernamental socialdemócrata tiene como finalidad incluir en la agenda la RMT con el propósito de lograr un descenso en la tasa de desempleo; pero "para una buena gobernación y administración política se requiere no solo una solida conciencia jurídica, un conocimiento experto probado, destreza técnica y manejo directivo. Además se exige saber comunicar a la ciudadanía con evidencia y argumentos convincentes, las razones de por qué una determinada política prefiere ciertos fines, instrumentos y regulaciones" (Majone, 1997: 14).

Durante el proceso político de la RMT, el gobierno también realiza reformas en el sistema de pensiones y la negociación colectiva, siendo que los tres temas (reforma del

---

<sup>131</sup> La referencia al extracto de esa entrevista se debe porque el Gobierno llevo en la siguiente legislatura a utilizar el dialogo social también para enmarcar su acción de gobierno y que en consecuencia se aprobó la declaración del dialogo social del 29 de Julio de 2008.

<sup>132</sup> Entrevista realizada por el autor a José Manuel Campa.

mercado del trabajo – negociación colectiva – pensiones) fueron vinculantes en términos políticos y significativos en el cambio de las políticas públicas.

Se puede observar en la Tabla nº 9, la evolución de la tasa de desempleo de España una vez iniciada la crisis de 2007 y hasta el 2011, en sus diferentes etapas. La evolución de la tasa de desempleo está relacionada directamente con la actuación de los mercados financieros y en la manera que ésta afecta a la economía española. Asimismo, nos permite observar la evolución de la tasa de desempleo en relación al proceso político en sus diferentes etapas, y demostrar cómo fueron influenciando los distintos factores políticos en la formación de una política pública. En efecto, la crisis incide en el proceso político sobre la RMT; por ende, en la negociación política y en el modo de actuar del gobierno en su relación con los interlocutores sociales, determinando como la crisis ha afectado el mercado laboral español con el aumento de la tasa de desempleo.

**Tabla 10 : Evolución de la tasa de desempleo de 2007 al 2011**

GEO	PERÍODO				
	2007M12	2008M12	2009M12	2010M12	2011M12
European Union (28 countries)	6.9	7.7	9.5	9.6	10.1
European Union (27 countries)	6.9	7.7	9.5	9.6	10.0
European Union (25 countries)	7.0	7.8	9.6	9.7	10.1
European Union (15 countries)	6.9	8.0	9.5	9.6	10.1
Euro area (EA11-2000, EA12-2006, EA13-2007, EA15-2008, EA16-2010, EA17)	7.4	8.3	10.0	10.0	10.7
Euro area (17 countries)	7.4	8.3	10.0	10.1	10.7
Euro area (16 countries)	7.4	8.3	10.0	10.0	10.7
Euro area (15 countries)	7.4	8.3	9.9	10.0	10.6
Euro area (13 countries)	7.4	8.3	10.0	10.0	10.6
Euro area (12 countries)	7.4	8.4	10.0	10.0	10.6
Spain	8.8	14.9	19.2	20.5	23.2

**Fuente:** Eurostat (2012)

Se pudo comprobar al estudiar el caso de España, de igual manera en Italia, como los gobiernos cómo actores centrales de una negociación política, llevaron a cabo la RMT en el juego de influir a los demás actores políticos; es decir, las confederaciones de empresarios y los sindicatos. En efecto, en referencia de los actores intervinientes del proceso de negociación política, implica un doble juego de lograr influenciarse mutuamente. Sin embargo, la estrategia del gobierno socialdemócrata a partir del año 2008 y hasta la finalización del período del gobierno de Zapatero (hasta el 22 de Diciembre de 2011); se ha constituido en un caso adecuado para estudiar el *policy making*, por la manera en que los distintos factores influyen en la formulación de una política pública, pero a diferencia de las teorías clásicas, el estudio de la crisis cómo (variable explicativa) factor incidente en el proceso político de formación de una política pública y con el interrogante de saber si: ¿el cambio de época influye en el proceso de formulación de las políticas públicas? De este modo, compone un elemento novedoso de aporte a la teoría en la formulación de las políticas públicas.

El estudio de la formación de las políticas de empleo en el caso de España presenta su originalidad porque permite comprender en alto valor la investigación del proceso político de la RMT, como política pública, como resultado no sólo de una acción gubernamental, sino del conjunto de resultados de las relaciones entre el gobierno y los interlocutores sociales. Además, las relaciones provenientes en el orden de la UE, como así también las influencias de los actores globales. En éste sentido, hace del estudio una novedad misma por la actuación, no sólo de los actores locales sino también la UE, los organismos internacionales y los actores globales.

Este estudio de caso comparativo entre España e Italia, permite observar las variables explicativas importantes de cómo el proceso político en un contexto de crisis, influye en la formulación de una política pública; y en saber hasta qué punto los recursos, la ideología, la UE, el gobierno y los actores frente a una crisis, esos elementos quedan demostrados en cómo influyen en la formación de una política pública y el grado de su influencia.

Se pudo observar que los resultados del estudio demuestran una tendencia hacia una política de flexibilización del mercado laboral, pero restringida al mismo tiempo por la

ideología contraria a prácticas neoliberales. Es menester destacar el modo en que el gobierno de España asumió el rol durante el segundo período de Rodríguez Zapatero sobre la RMT, resultando esenciales para comprender la actual situación de proceso del cambio de época, en un escenario europeo que conlleva al cambio de políticas públicas.

En un cambio de época, de paradigmas, en el cual se ha producido un cambio en la política, ha cambiado la globalización, ha cambiado la competencia internacional, ha cambiado la manera de producir, la economía ya no está centrada solamente en la Industria pesada, sino que está en el conocimiento, en la tecnología, etc. Por esta razón, los gobiernos están obligados a evolucionar al ritmo de esos cambios, buscando el equilibrio entre lo económico y lo social. El resultado de ese proceso de negociación en cuanto a la reforma de Zapatero consistió en evitar hacer un excesivo daño a los sindicatos, porque no quisieron otorgar las concepciones que pretendían; entonces, se buscó un medio camino en la política y en las políticas. Esto responde que los sindicatos de España tienen una tendencia hacia la izquierda, donde el PSOE y la UGT provienen de la misma fuente y con una misma línea ideológica que impide el accionar del PSOE, través del gobierno, que influyan negativamente en la acción política de los sindicatos. Por consiguiente, la crisis es el telón de fondo inevitable de la negociación pero que interviene mucho en el proceso político puesto que contribuye en los sindicatos a adoptar una posición más conservadora; en cambio, más agresiva a las solicitudes de los empresarios.

A modo de conclusión, el inicio de la crisis, el empleo en España se destruye de forma muy rápida. Esta destrucción del empleo pertenece principalmente al sector de la construcción, trabajadores con contratos temporales, en su mayoría hombres. Así, España iniciaba un proceso de implementación de políticas económicas típicamente *Keynesianas* como respuesta a la crisis.

En aquel momento, desde el 2008 hasta el mes de Mayo de 2010, se invertían sólo en políticas vinculadas a sostener el sector de la construcción, como un elemento de continuidad en ese sector. El gobierno invirtió 13.000 millones de euros, que representa el 1,3% del PIB de España, dividiéndolo en dos fondos que servirían para dar continuidad a la construcción, pero desde el Estado como actor público. A raíz que el sector privado

de la construcción se estaba cayendo y para contener la destrucción de empleo impulsada por la Burbuja inmobiliaria, España implementa políticas típicamente *keynesianas*; es decir, políticas de aceleración de la demanda, introduciendo dinero público para mantener este sector.

A partir de 2010, la UE decide que España e Italia deben cambiar las políticas frente a la crisis; y en lugar de elaborar políticas de demandas y elaborar políticas de inyección de dinero público, deben elaborar políticas de recortes del gasto público. Esto ha implicado a elaborar políticas de signo completamente contrario. Hasta el 2010 se habían implementados políticas de demanda, inyectando dinero público para mantener el nivel económico e intentar mantener el nivel de empleo. A partir del mes de Mayo de 2010, fue muy conocida la frase del Presidente Rodríguez Zapatero cuando presenta una serie de medidas, y dice: ‘Haremos esto. Cueste lo que cueste. Y me cueste lo que me cueste’. Es muy conocida esa frase cuando Rodríguez Zapatero asume con un argumento de reconocimiento que los tiempos han cambiado, donde hay que cambiar el ritmo y el giro ideológico de las políticas económicas. Entonces, se cambia el giro de la política e inicia su mandato teniendo como prioridad política el desarrollo de un proceso de diálogo social sobre la reforma laboral, como parte de una estrategia política para la creación de empleo.

Los economistas recomienzan a pensar que el empleo se está destruyendo, no por la economía, sino porque las reglas en el mercado de trabajo eran muy rígidas. La UE presionaba a España para que hiciera una reforma laboral. Pero no sólo la UE y los actores globales ejercían presión sobre España, sino también muchos economistas liberales presionaban al gobierno para que hubiese una nueva reforma laboral, porque en sus argumentos concebían que el problema del empleo estuviera en su destrucción intensiva. Esta cuestión fue considerada uno de los desaciertos en la gestión del enfoque sobre la crisis. La reforma del mercado de trabajo de 2010 y las subsiguientes, fueron las causas consideradas a los problemas en cuanto a la destrucción del empleo según el pensamiento económico.

La reforma del gobierno de Rodríguez Zapatero de 2010 y la ausencia de un acuerdo inducen a un descontento en el sector sindical que concluye en una huelga general. Esa reforma fue denominada por los interlocutores sociales como ‘Súper tibia’, porque era



‘un Sí y un No’ y no representaba los intereses de ninguna de las partes. Con este accionar político, el gobierno socialista quería salvaguardar muchas señas de identidad del pasado, de guardar la forma, de entender las relaciones de trabajo sin romper las reglas del juego, sin romper los equilibrios de poder.

La reforma de las pensiones se obtuvo por consenso. La reforma de las políticas activas de Empleo igualmente fue lograda por consenso con los sindicatos y la patronal. Pero con respecto a la reforma de la negociación colectiva, no se alcanza un consenso; sin embargo, lo mismo se forja la reforma. Este desarrollo abarca un período de incertidumbre en el proceso político del *policy making*, donde ha tenido momentos que hubo acuerdos y momentos de desacuerdos.

Sin embargo, el debacle político se produce cuando el gobierno socialista pierde las elecciones en las Comunidades Autónomas, generando al inicio una mayor tensión que imposibilita el cambio de políticas por medio de acuerdos. En los comienzos de la campaña electoral, el gobierno tenía la capacidad argumentativa de realizar un proceso político entre las partes sociales sin que existiera una ruptura, como lo muestra el Acuerdo sobre las Pensiones, un acuerdo difícil pero factible. El gobierno había logrado un acuerdo en las Políticas Activas de Empleo, mediante un proceso político a pesar de tener momentos de tensión. Este dificultoso acuerdo fue el resultado de un cambio en toda la estructura de las políticas.

Por otro lado, los sindicatos y los empresarios habían sido capaces de avanzar hasta el mes de abril (previo a las elecciones) en su Acuerdo de Negociación Colectiva. Pero cuando llegan las elecciones autonómicas y el Partido Socialista pierde prácticamente en casi todas las Comunidades Autónomas, el clima político cambia; por esa razón, los empresarios comienzan a tomar distancia del gobierno porque intuyen que viene un cambio político; por ende, un cambio de políticas acordes a sus intereses.

Por parte de los sindicatos, dejan de ser una fuerza de sostenimiento del gobierno, al razonar que las elecciones presidenciales las pierde el Partido Socialista. Además, la percepción de los ciudadanos sobre este clima pone en evidencia el descontento hacia el gobierno y hacia el funcionamiento de la democracia. El nuevo escenario muestra un mercado que avanza por encima de la soberanía de los Estados, que cambia la forma de

hacer política, y que produce un cambio en el *policy making*, que tiene como derivación, un cambio de época.

## CAPÍTULO IV. EL *POLICY MAKING* Y LAS REFORMAS EN ITALIA

### 1. Los fundamentos del *Policy Making*

La política del trabajo italiana de los últimos años, en similitud a otros países de la UE, se ha regido en no modificar las reglas del trabajo dependiente a tiempo indeterminado; por otro lado, se ha basado en una política de crear una serie de trabajos a tiempo determinado; o bien, en introducir el trabajo temporal a través de las agencias. Esta política fue reciente en Italia; más precisamente, después de 1997. Estos tipos de trabajo cubren una faz significativa del empleo, porque significa que el corazón del trabajo dependiente a tiempo indeterminado no ha sido tocado.

En paralelo, han sido creados los empleos inestables con fechas límites, con el objetivo de crear empleos para los jóvenes. Esto fue parte de un objetivo declarado, pero en la práctica no ha tenido el impacto planificado, porque la creación de empleos para los jóvenes no ha aumentado. La estructura económica de Italia está caracterizada en ser un país que tiene mucho trabajo jurídicamente independiente a nivel de empresas, pero con un solo cliente; por tanto, económicamente es dependiente, siendo una especificidad italiana.

Ante esto cabe preguntarse: ¿Cuál es la frontera entre el trabajo dependiente y el trabajo independiente? ¿Cómo el *policy making* incide en estos procesos?

Desde el enfoque político, el *policy making* ha incidido en el paquete Treu en cuanto la introducción del trabajo temporal y aquello que fue más fácil como el contrato a término. En la entrevista realizada a Tiziano Treu, nos menciona la introducción del trabajo temporal o interino:

“Después, al año siguiente hicimos un pacto por el trabajo, específico que retomaba las cosas del '93 y que daba contenidos que han estado a la base del Paquete. Naturalmente aquello, en este caso, no todo aquello que yo he querido con el gobierno hacer... hemos logrado hacerlo, porque el sindicato ha... sobre todo el sindicato ha puesto frenos... no quería demasiada flexibilidad... por ejemplo habíamos introducido el trabajo temporal o interino... yo lo quería introducir mucho, más ampliamente el sindicato ha puesto una serie de límites. Entonces la ley

ha sido el resultado de un pacto, en el cual el gobierno ha debido aceptar los compromisos.”

Entrevista realizada a Tiziano Treu

Sobre esto, en cambio, ha incidido significativamente la Ley Biagi que ha reglamentado esta forma de relaciones, al menos una parte ha sido reglamentada la colaboración coordinada y continua y el trabajo a proyecto. Pero una parte no fue reglamentada sobre las partidas IVA. Es decir, no hubo ninguna reglamentación sobre este punto.

La Ley Fornero hizo un poco más difícil a la vez estos tipos de relaciones. Un ejemplo es la introducción en las relaciones a tiempo determinado a un intervalo obligatorio para el nuevo ingresante al mercado laboral para que sea menos fácil. Este cambio ha generado reacciones negativas en los sindicatos. Hasta la Ley Fornero, entre un contrato a término y otro debían pasar 10 o 20 días una vez realizado un contrato de un año. Una vez transcurridos esos 10 días, nuevamente ingresaban los mismos trabajadores. Lo que hizo la reforma Fornero fue llevar el intervalo de 60 días o 90 días, con el propósito de no incentivar la réplica, favoreciendo a las empresas a no asumir el costo de tener trabajadores a tiempo indeterminado. Se pudo observar la influencia de la de los empresarios y sus preferencias sobre las políticas públicas y por lo tanto participan de su formación, ya sea por medio del diálogo social, o con una relación directa con el gobierno. Las empresas con sus dineros, sus empleados, con su capacidad de trasladarse de un lugar a otro ejercen una fuerte presión sobre el gobierno y los sindicatos para que las políticas públicas sean moldeadas a sus intereses, a modo de recurrir a estudios de casos que ha realizado Lindblom (1951: 107) tanto en Estados Unidos como en Inglaterra, en la cual adhiere a la tesis de Harold Laski "según las cuales los hombres de negocios prefieren derribar a un gobierno democrático con tal de no someterse en ciertas cuestiones", donde en ambos países de democracias estables llegó a gozar de aceptación; es decir, que los intereses de los negocios están más allá de los estados, los gobiernos y de los ciudadanos, y esa actuación se trasmite en el proceso de negociación, así, el rol de los sindicatos "para la política democrática, en ciertos aspectos, como las que se derivan de la presencia de las empresas en la política" (Lindblom, 1951:109-111).

En consecuencia, si una empresa necesitaba contratar a un trabajador, y si podía renovar un contrato a término con un intervalo de una semana, y en una semana ese trabajador no era más de su interés, tenían la facultad de no retener más a ese trabajador. Con el cambio realizado a 60 días, constituye un elemento de incentivación para que las empresas asuman un trabajador con tiempo indeterminado. Sin embargo, esta modificación no ha alcanzado los resultados esperados. En la práctica, su aplicación ha resultado ser muy costosa para algunos tipos de trabajo cuasi-subordinado (*parasubordinato*), ya que eran contratos con algunas contribuciones sociales básicas.

Durante el período crisis, las modificaciones realizadas a las leyes laborales, las empresas han aprovechado frecuentemente la utilización de esos instrumentos, principalmente los contratos de ingreso. No obstante, otras empresas usaban contratos para tener trabajadores a tiempo indeterminado, al considerar que estos trabajadores sin una fecha límite son más rescatables. En cierta manera, las empresas presionan a los gobiernos para ir obteniendo con el tiempo avances en la flexibilidad y el tentativo de impedir la utilización de contratos a tiempo indeterminado. Aquí se manifiesta la fuerte presencia que tienen las empresas en la influencia de las políticas, ya que "el líder empresarial, a diferencia de los líderes gubernamentales, también ocupa una posición en la que puede aprovechar la ventajas de que goza como miembro de una élite que gobierna en el terreno económico y, al parecer, con menos barreras que limiten su actuación" (Lindblom 1999: 105)

En un contexto de crisis económica, las empresas prefirieron optar por tener trabajadores con contratos determinados o contratos temporales con flexibilidad a la entrada y con flexibilidad a la salida. Este cambio de nivel de pensamiento empresarial fue una clara respuesta que Italia enfrentaba una crisis de gran magnitud, en el cual las tasas de desocupaciones alcanzaban niveles altos. La crisis financiera y económica depende de varios factores, pero ciertamente en un contexto donde el empleo ha disminuido y la desocupación ha aumentado, tuvo su motivación para que las empresas tiendan a buscar nuevas asunciones; por ende, las medidas de la Ley Fornero fueron innovadas para empujar a las empresas a usar más el contrato a tiempo indeterminado. Más allá de las profundas críticas que le hicieron al gobierno, algunos sectores de la izquierda italiana consideraban que la intención podría traer beneficios positivos para los

trabajadores, pero los aspectos técnicos formulados dentro de un contexto de grandes dificultades para el desarrollo económico, la política impuso determinados límites que impidieron alcanzar los objetivos inicialmente planificados. Esto hizo que fuera más difícil la réplica de los contratos a tiempo indeterminado, ya que el propósito del gobierno tuvo como argumento técnico incentivar a las empresas en asumir los contratos a tiempo indeterminados.

## **2. Crisis financiera y económica en Italia en un contexto de gobernanza europea**

La crisis financiera ha instituido un nuevo fenómeno sobre el mercado de trabajo. Por un lado, una correlación negativa entre el empleo de los jóvenes (en referencia a los que tienen menos de 30 años); y por el otro lado, una correlación negativa entre el empleo de los adultos (en referencia a los que tienen más de 55 años). En ambos casos, la inserción al mercado laboral es dificultosa y las oportunidades al ingreso se reducen. Contrariamente a lo precedido a la crisis, el mercado laboral estaba en pleno auge, tanto en el sector de los más jóvenes como el de los adultos (hombres y mujeres). Con la llegada de la crisis, se han visto perjudicados no solo el sector de los jóvenes y el de los adultos, sino también la ciudadanía en general, donde "los nuevos mercados laborales flexibles están haciendo la vida muy insegura para el nivel más bajo de la población trabajadora" (Crouch, 2004).

Consecuentemente, la Gran Recesión a partir de 2008-2009 en Europa se ha instaurado como la peor crisis desde la Segunda Guerra Mundial, y si se tiene en cuenta la concepción neoliberal de la globalización en cuanto a su afectación a los ciudadanos, "la única inserción posible para los ciudadanos precarios es la del trabajo remunerado para que ellos mismos puedan procurarse su propia integración social. Con esta finalidad se proponen diversas recetas de políticas económicas y sociales que apuntan siempre a la flexibilización de las relaciones laborales en el mercado laboral y al despliegue de una economía política de oferta (*supply-side economics*), favorecedoras de las rebajas fiscales y de la desregulación gubernamental de las actividades comerciales y mercantiles" (Alonso, 2007).

Esta crisis “se transformó rápidamente en una contracción del crédito y en la drástica caída de los flujos comerciales, con la consiguiente pérdida de empleos y de medios de subsistencia para millones de personas en todo el mundo. Sin embargo, las adversas consecuencias a nivel global se han ido yuxtaponiendo de muy diversa manera entre países y regiones”<sup>133</sup> (Organización Internacional del Trabajo, 2012). A partir de ésta situación y para combatir la crisis, la formación de las políticas públicas cumplieron un rol específico para su posterior implementación con el objeto de mejorar los índices económicos. La crisis en Europa, da inicio a una nueva etapa en la formación de las políticas públicas donde comienzan a diseñarse políticas para satisfacer las demandas de índoles económicas más que sociales. De allí, que la flexibilidad en el mercado laboral ha pasado a ser la prioridad en las empresas "debido a la combinación de la incertidumbre que caracteriza a los mercados actuales con la nueva posición central que ocupan las bolsas mundiales tras la desregulación financiera global. En Europa y en Japón existen poderosos grupos de presión que urge a adoptar este modelo de gobierno corporativo esencialmente angloamericano” (Crouch, 2004: 60).

En esa dimensión, la crisis se presenta para la élite de poder de la UE y principalmente para las élites económicas, como un elemento oportunista para realizar cambios en las políticas pública y “el hecho de que la arena europea puede influir en la evolución de la formulación de las políticas nacionales (*policy making*), en particular con respecto a las políticas sociales y la regulación del mercado laboral, no es un nuevo fenómeno de la década de 1990s: por el contrario, esta influencia se presentó por primera vez al final de la década de 1970s, especialmente después de la puesta en marcha de la EMU. Esta es la razón por la que no podemos seguir correctamente la línea de desarrollo del sistema de Bienestar italiano desde la década de 1970s, a menos que nos referimos directamente a la evolución de un actor de primera línea, tales como la Comunidad Europea (y la Unión), cosa que llamó la atención nacional a los *decision-makers* rápida y decididamente”<sup>134</sup> (Ferrera y Gualmini, 2004: 57).

---

<sup>133</sup> Ver OIT-Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012

<sup>134</sup> The fact that the European arena can influence the evolution of domestic policy-making, particularly with regard to social policies and labour market regulation, is not a new phenomenon of the 1990s: on the contrary, this influence appeared for the first time at the end of the 1970s, especially after the launching of the EMU. This is the reason why we cannot properly follow the line of development of the Italian welfare

La instauración de este nuevo período enmarcado en un cambio de época, induce a un cambio en las políticas públicas en Europa, y se inicia así un proceso político signado con la implementación de políticas de austeridad que afectan de manera negativa a los sectores más vulnerables, especialmente al sector de los más jóvenes. Pero este cambio, implica un nuevo “modelo político de la elaboración de políticas que explica el desarrollo de las políticas primordialmente como resultado de ciertos cambios ocurridos en la configuración de los intereses dominantes. Un cambio no planeado en las políticas se ve como resultado de fuerzas políticas, económicas y burocráticas que tiran en direcciones diferentes. Pero este punto de vista pasa por alto también muchas cosas importantes para el entendimiento de la evolución de las políticas. Como antes vimos, el desarrollo político e institucional de las políticas va siempre acompañado de un proceso intelectual paralelo de debate y argumentación. Los participantes reúnen pruebas para apoyar sus propuestas, empelan analistas y expertos para cuestionar las opiniones de sus oponentes y formulan argumentos que apelan a las creencias y valores, así como a los intereses, de electorados más amplios (Majone, 1997: 193)

Por ejemplo, las políticas que se aplicaron bajo la recomendaciones de la UE en Irlanda, Grecia, España e Italia, se ha comprobado que “los problemas con la deuda y los programas de austeridad que supuestamente debían restaurar la confianza no solo abortaron cualquier clase de recuperación, sino que produjeron nuevas depresiones y multiplicaron el paro" (Krugman, 2012). En correlación a lo mencionado y según las estadísticas de la evolución de la tasa de desempleo, puede observarse en la siguiente tabla, los porcentajes de desocupación de Italia en comparación con la UE y las economías de los países más importantes de la eurozona.



**Tabla 11 : Evolución de la tasa de desocupación de España e Italia en comparación con la media de la UE, Alemania y Francia Edad y Sexo (Total)**

Año							
Espacio	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Unión Europea (28 países)</b>	6,9	7,7	9,4	9,5	10,0	10,8	10,6
<b>Alemania</b>	8,1	7,2	7,5	6,5	5,5	5,3	5,1
<b>España</b>	8,8	14,8	19,0	20,3	22,9	26	25,6
<b>Francia</b>	7,4	8,0	9,5	9,2	9,4	10,2	10,2
<b>Italia</b>	6,5	6,8	8,4	8,1	9,6	11,4	12,5

Fuente: Eurostat (2015)

Si bien, con la formación de un espacio común en Europa, las políticas de europeización son el resultado de procesos económicos que tienen por objetivo el fortalecimiento del euro como zona, y la competitividad comercial a nivel internacional, "es notoria la emergencia de un nivel europeo de estructuras de gobernanza y la creación de normas europeas de regulación en el ámbito de la UE" (Cowles et al., 2000: 129, en Moreno). También es imprescindible destacar que la integración de cada uno de los países a la zona euro en organismos internacionales potentes, y sobre todo, el ingreso de España a la CEE<sup>135</sup> "ha modificado también el escenario del mecanismo de formación de políticas" (Subirats, 1992). Según pudo observarse, en Italia y el resto de los países europeos están sujetos y condicionados a las causas de la globalización financiera y su adhesión a los Organismos Internacionales intrínsecos a una relación de conectividad económica, donde "la mundialización económica ha conllevado una paulatina transferencia de autoridad y poder desde los Estados nacionales a los mercados internacionales" (Alonso, 2007). A modo de ejemplo, la crisis económica que afectó, no solamente a los países de economías importantes, sino también a países como Chipre, insignificante por su economía en el mercado europeo, explicaría en éste caso, el sentido

---

<sup>135</sup> Hace referencia a España pero se adapta al caso de Italia al ser miembro de la Comunidad Económica Europea.

de la interconectividad de los mercados financieros, cuya crisis en ese país incidió directamente de manera perjudicial aún más en el resto de las economías europeas.

Precisamente, en relación al objeto de estudio de esta tesis; “los políticos, los gobiernos y los actores directamente implicados en el procedimiento de la Estrategia Europea de Empleo<sup>136</sup> (EEE) a los niveles comunitarios y nacionales, la cuestión de la articulación (o interacción) entre las políticas económicas y las políticas sociales es un punto esencial: la renovación de la agenda social a nivel europea en 1993” (el libro Blanco de la gobernanza europea, y posteriormente la cumbre realizada en Essen) ha venido después la construcción de las políticas económicas comunitarias, instaladas como base de la UE; además, “la contradicción entre lo económico y lo social es constitutiva de los sistemas de protección social” (Barbier, 2004).

Desde el Parlamento Europeo (PE), en especial la Comisión de Crisis, en la resolución del 20 de octubre de 2010 sobre la crisis financiera, económica y social; contiene recomendaciones sobre las medidas y las iniciativas a adoptar, en la necesidad de salir de la crisis, en tanto que la UE intercede con un rol fuerte, con la necesidad de meter en campo respuestas y políticas europeas a problemas globales. A fin de lograr los objetivos proyectados, se han adoptado las siguientes medidas:

- a) "Realizar un gobierno económico europeo que coordine estrictamente políticas fiscales, económicas y de empleo; y a través de la figura de un Ministro de Economía de la UE con la tarea de gestionar la acción interna y externa de la UE.
- b) Promover la emisión de eurobonos para financiar prioridades estratégicas, proyectos europeos de infraestructuras e inversiones en investigación y desarrollo sostenible.

---

<sup>136</sup> La Estrategia Europea de Empleo (EEE) ha ido evolucionando con el paso de los años, en respuesta al contexto político cambiante y a los retos económicos. En el año 2005, la EEE se convirtió en parte integrante de la Estrategia de Lisboa, concebida con el fin de crear «más y mejores empleos». Cinco años después, y para hacer frente a la crisis financiera, la EEE persigue recuperar la senda de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La Estrategia Europa 2020 ha establecido los instrumentos necesarios para facilitar la recuperación y alcanzar una economía social de mercado sostenible, invirtiendo para ello en investigación, conocimiento e innovación. La EEE está cada vez más relacionada con las políticas micro y macroeconómicas en general, y con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en particular.

- c) Introducir un impuesto sobre las transacciones financieras, a fin de reducir la especulación financiera y recoger los recursos para responder a la doble necesidad de consolidación fiscal y el financiamiento del Estado de bienestar"<sup>137</sup>.

Anteriormente al anuncio de éstas medidas, en diciembre de 2008 y en sucesivas reuniones, los gobiernos europeos llegaron a un acuerdo para hacer frente a la crisis con la aplicación del Plan Europeo para la Recuperación Económica, dando sustento a las áreas fundamentales de la economía con el fin de crear puestos de trabajo como uno de los pilares de la gobernanza europea, e incrementar las entradas de los consumidores destinada a las adquisiciones de bienes y servicios, con el objetivo de tener un incremento del PIB del 2,7% en 2009 y 2010.

En ese escenario de crisis, la economía de Italia (entre otros países) bajo recomendaciones de la UE, comienzan a realizar una serie de reformas para comenzar a estabilizar sus cuentas; y por el otro lado, la UE concede préstamos a tres países con el fin de ofrecer su ayuda para superar los desafíos sociales y económicos provocados por la crisis, pero cuyos resultados no han sido efectivos para generar trabajo: se tratan de Hungría (se le ha otorgado una ayuda de hasta 6500 millones de Euros), Letonia (hasta 3100 millones de Euros) y Rumania (hasta 5000 millones de Euros). Con la finalidad de beneficiar a los países, entre octubre de 2008 y mayo de 2009, el Banco Central Europeo (BCE) dispuso recortar la tasa de interés principal llevándola del 3,25% al 1 %<sup>138</sup>. Asimismo, la UE ha aprobado también rápidamente las solicitudes provenientes de los gobiernos nacionales para ayudar a los Bancos en dificultad, con el fin de evitar una crisis en cadena que pudiera contagiar al resto de los países miembros y perjudicar aún más la situación financiera, con el desafío de desbloquear el flujo del crédito a las empresas y ciudadanos particulares. Desde este punto de vista, "la crisis exige dictadura, centralización, concentración, obediencia y prejuicio. Los periodos entre las crisis permiten hacer concesiones a la democracia, a la descentralización, a la dispersión, a la originalidad y a la objetividad" (Lasswell, 1974: 98).

---

<sup>137</sup> Objetivos de la Comisión de crisis del Parlamento Europeo (PE).

<sup>138</sup> Datos extraídos de la página web de la UE.

Bajo estas circunstancias, "la difícil conciliación entre las tendencias globalizadoras en pro de la competitividad, de la desregulación y de la flexibilidad, de una parte, y el mantenimiento de altas cotas de desempleo, de la precariedad y de las desigualdades sociales, de otra parte, continúan siendo objeto de profundo debate en el proceso de construcción europea" (Moreno, 2000: 106), debate que se acentúa con la entrada de Europa en crisis, "exageradas o no, las consecuencias de la globalización contribuyen claramente a aumentar las restricciones impuestas a la democracia, un sistema que encuentra dificultades para desarrollarse a un nivel supranacional. Pero los efectos generados por la creciente importancia de la empresa como institución, lo cual constituye un aspecto más del fenómeno de la globalización, son mucho mayores, e influyen negativamente –si bien de un modo más útil- en la democracia" (Crouch, 2004: 59).

Empero, en Italia, después de las tímidas señales de recuperación en el año 2010 y los primeros trimestres de 2011, el crecimiento en el tercer trimestre del mismo 2011 ha sido débil (0,1%) con tendencias negativas en los años siguientes. Este resultado reflejó la persistencia del clima desfavorable de los mercados financieros, la consolidación fiscal y el bajo nivel de demanda externa. Las previsiones del Producto Bruto Interno (PBI) fue una reducción en la Eurozona del 0,4% en el cuarto trimestre de 2011 y 0,2% en el primer trimestre de 2012 (Centro de Estudios CONFINDUSTRIA<sup>139</sup>, 2011). La brusca reducción del PBI en los años 2008 y 2009, estuvo acompañada de una reducción del nivel ocupacional (empleo) en el 2009. Lo que surge como un primer efecto negativo para la elaboración y puesta en marcha de las políticas.

Desde el verano de 2011, Italia sufre las consecuencias de un ataque especulativo de los mercados financieros internacionales, que emerge en un clima general desconfiado en contra de la Eurozona después de la crisis de la deuda soberana de otros países europeos, principalmente en paralelismo con Grecia. Con el avenir de la crisis comienza un proceso político para reformar el mercado de trabajo tendiente a desfavorecer a los trabajadores,

---

<sup>139</sup> Los datos correspondientes al Producto Interno Bruto de Italia han sido extraídos de diversos estudios de la página web del Centro de Estudios de CONFINDUSTRIA (En la espiral de la crisis. La deuda pública, la crisis crediticia y la recesión"- diciembre de 2011). CONFINDUSTRIA es la Confederación General de la Industria Italiana. Los datos de macroeconomía se corresponden a la página oficial del gobierno de Italia. Asimismo, los mismos se corresponden con los datos obtenidos de la base de estadísticas de la página web de eurostat perteneciente a la Comisión Europea.

donde “la hostilidad de las élites del mercado hacia las masas se dirige, sin embargo, mucho más hacia los empleados que hacia los clientes” (Lindblom, 2002: 85), provocando un aumento progresivo en la tasa de desocupación a causa de introducir mayor flexibilidad en el mercado laboral que tiende a favorecer los intereses de las empresarios.

En ese escenario de hostilidad económica, Italia se convierte en objeto de especulación y de temor a causa de la elevada deuda pública en relación al PBI, que genera un consistente pago por los intereses, lo que es más difícil lograr un superávit en el presupuesto. La especulación en los mercados financieros agrava la presión sobre la economía italiana, y la fuerza en las políticas del gobierno del país aún más estrictas para equilibrar las cuentas del Estado, a causa de un vertiginoso aumento de las tasas de intereses por pagar su deuda pública. Italia, de hecho, con una deuda de 120% del PBI en 2011<sup>140</sup>, pasa a ser uno de los países más endeudados de la Zona Euro. La deuda pública aparece como la primera restricción, incluso también antes del ataque especulativo y de la crisis de la deuda soberana en Europa: en los primeros meses de la crisis, mientras que otros países de la UE adoptaban políticas expansivas para apoyar la economía y el empleo para contrarrestar los efectos de la recesión mediante el uso de grandes déficits presupuestarios. Por tal razón, Italia queda limitada en su capacidad para aplicar políticas similares, e implementado políticas de mayor rigor con el objeto de equilibrar las cuentas públicas. En la actualidad, “la economía moderna parece llena de esta energía inestable, debida a la expansión mundial de la producción, los mercados y las finanzas y al auge de las nuevas tecnologías. Sin embargo, quienes están implicados en la producción de cambios sostienen que no estamos inmersos en más torbellinos, sino que nos hallamos más bien ante una nueva página de la historia” (Sennett, 2006: 19-20)

En consideración al resto de los países que son ampliamente diferentes del límite impuesto por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el déficit en relación al PBI; Italia, en el pico de la crisis, registra una relación igual al 5% por encima del umbral

---

<sup>140</sup> Idem anterior.

permitido<sup>141</sup>, pero con un exceso decididamente inferior respecto a los principales países europeos. Sin embargo, la necesidad de evitar desviaciones excesivas en relación al déficit/PBI, la necesidad de intervenir urgentemente con medidas más severas surgidas en el verano de 2011, dado el clima generalizado de desconfianza de los mercados financieros internacionales en contra de Italia, se adoptan políticas en contraste con los efectos negativos de la crisis, impulsando a los gobiernos a las políticas sustancialmente recesivas en algunos períodos, más bien, con aplicación de políticas de estímulos para la economía.

Tales políticas no obtuvieron resultados positivos que tiene como consecuencia el cambio de gobierno con un cambio en el diseño de las políticas públicas, que "no parece que podamos simplemente denominar como crisis el conjunto de cambios y transformaciones por el que están atravesando sociedades como la española 'y la italiana'<sup>142</sup>. Parece más correcto describir la situación como señalan Morell y Subirats (2014) al mencionar sobre las modificaciones en los escenarios económicos y laborales son parte de una transición que corresponden entre dos épocas.

En el cambio de gobierno y con la asunción de Mario Monti acompañado de un equipo técnico de colaboradores, Italia comienza un nuevo rumbo económico con una deuda de 1,9 billones de euros, que significa el 120% del PIB<sup>143</sup>, que obliga al gobierno a elaborar e implementar políticas de ajustes en sintonía con las obligaciones impuestas desde la UE. El nuevo gobierno obedece alguna de las recomendaciones de la UE por los límites que le impone la política doméstica que "durante las crisis, las élites (las decisiones que se toman a nivel europeo) valoran la obediencia más que la originalidad" (Lasswell, 1936: 105), priorizando como principal política: la reforma del mercado del trabajo tendiente a una mayor flexibilidad laboral y la reforma de las pensiones.

---

<sup>141</sup> Pacto de Estabilidad y Crecimiento es acuerdo de política fiscal entre los países miembros de la Unión Europea, centrado para diseñar las políticas de ajuste de los Estados que superen el umbral fijado del 3% de déficit sobre el PBI.

<sup>142</sup> "Y la italiana": Se hace referencia por ser un estudio comparado entre España e Italia, por lo que ambos países sufren los efectos negativos de la crisis financiera y económica, siendo ambos miembros de la Unión Europea.

<sup>143</sup> Los datos correspondientes al Producto Interno Bruto de Italia han sido extraídos de diversos estudios de la página web del Centro de Estudios de Confindustria (CSC), la página oficial del Gobierno de Italia y la base de datos obtenida por la Unión Europea (Eurostat).

### **3. El mercado de trabajo italiano: entre la rigidez y la flexibilidad**

Aunque Italia es generalmente considerado un país con un mercado laboral rígido, esto nunca ha sido del todo cierto (Checchi 2013), ya a principios de 1990, su nivel de protección de los contratos de duración indeterminada, medida por la OCDE e indexada en la legislación de protección del empleo (LPE), estaba cerca de los índices de la danesa y, aunque mayor que en los países anglosajones, fue considerablemente menor que en Francia, Alemania y los Países Bajos (Berton et al. 2012).

La UE forja discursos con argumentos técnicos para el cambio de políticas públicas, pero Italia no ha continuado con las políticas diseñadas por la UE, incluyendo el gobierno de Berlusconi y los gobiernos precedentes. Acorde a la afirmación de Dente (2011) “los argumentos planteados para explicar éste fenómeno tienen que ver, normalmente, con que los objetivos no son compartidos por los agentes sociales” por lo tanto, “suelen representar un obstáculo para la toma de decisiones” (2011), que dependiendo el escenario, ponen en riesgo la puesta en marcha de una política pública. Pero, nos encontramos con otro fenómeno importante a la hora de decidir que influye más allá de los recursos, los costes y de limitar el daño, que es cuando se tiene que decidir en cercanía a las fechas de las elecciones. Para ello, el autor nos sugiere una serie de características: “todos nosotros tendemos a preferir explicaciones sintéticas de los fenómenos en vez de encontrar las causas específicas de cada uno de ellos. En segundo lugar, genera un sentimiento de desconcierto: si cambiar lo que debe ser cambiado es tan difícil, quizás vale la pena renunciar a ello: la apatía política, la indiferencia, nacen también de ese sentimiento de impotencia. Finalmente, si las razones de las dificultades se sitúan a nivel sistémico, se deduce que los innovadores, o los presuntos innovadores, están absueltos de cualquier responsabilidad: y de hecho tendemos a perdonar a aquellos gobernantes de los que nos sentimos más cercanos ideológicamente por sus fracasos al acometer las promesas electorales, echando la culpa de los resultados a las características generales del sistema” (Dente, 2011).

Desde este punto de vista, la UE es ambigua; al mencionar que el mercado de trabajo debe ser más flexible, de un lado; mientras que privilegia el contrato a tiempo

indeterminado, por otro lado. Si en realidad, la UE plantea como objetivo fundamental el pleno empleo en Europa y la instalación de la flexibilidad como instrumento en el mercado laboral, cabe preguntarnos: ¿si es factible esa ambigüedad o es la emergencia económica que conduce a rever la formación de las políticas?.

Las presiones que ejerce la UE para crear un mercado de trabajo italiano más flexible, aunque se utilizaba como argumento que es un mercado rígido, no está en connotación el argumento que intimaba en imponer políticamente para justificar el cambio de las políticas. Si nos remitimos al índice de la OCDE, Italia está en la media baja en relación a la protección de empleo, en el cual conlleva a decir que Italia no posee un mercado de trabajo rígido, considerando que “un factor esencial de la calidad en el empleo es la seguridad en este, en términos de la pérdida esperada de ingresos cuando alguien queda desempleado. Esto incluye el grado de probabilidad de perder el empleo, la duración del probable período de desempleo y cuánta ayuda financiera puede esperarse del gobierno. Los empleados que corren un riesgo más alto de perder su empleo son más vulnerables; en especial, en aquellos países con sistemas de seguridad social más reducidos. En Italia, los trabajadores afrontan un riesgo de 11,8% de pérdida de ingresos en caso de quedar desempleados, cifra mayor que el promedio de la OCDE de 6,3%”<sup>144</sup>. En un análisis histórico, “desde los días de Marx, tal vez el único aspecto constante del capitalismo sea la inestabilidad. Las conmociones de los mercados, el baile desenfrenado de los inversores, el repentino auge, derrumbe y movimiento de fábricas, la migración en masa de trabajadores en busca de mejores puestos de trabajo o de un empleo cualquiera, son todas ellas imágenes (Sennett, 2006: 19) de la energía del capitalismo que impregnó el siglo XIX y que fue invocada a principios del siglo XX en otra famosa frase del sociólogo Joseph Schumpeter: “destrucción creadora”.

Por consiguiente, Italia tiene esta imagen del mercado rígido como un problema falso. El motivo que explica éste fenómeno coexiste porque es un país compuesto de pequeñas empresas, donde esas pequeñas empresas que tienen 15 trabajadores dependientes son totalmente flexibles. Asimismo, las empresas que poseen más de 15 trabajadores

---

<sup>144</sup> Véase en la página web: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/italy-es/>



dependientes y que tienen vínculos, estadísticamente son inferiores a los que ostenta Alemania. Existe un problema en Italia que tiene su originalidad, y que consiste en la cantidad de normas de trabajo concebidas en un proceso judicial sobre la legislación del trabajo que permanecen en procesos de larga duración, en el cual una causa de trabajo puede durar 3, 4 o más años.

Esta cuestión encuentra una de las cuestiones políticas más importantes, pero no representa que la norma sea rígida. En los casos que una cuestión laboral se transforme en una causa, la misma puede durar 3 o 4 años, como también puede durar más de 4 años. Esta concepción equivocada de rigidez sobre la norma, se basa en el hecho que si hay un inicio de juicio de trabajo, supuestamente ese problema debería ser resuelto en 6 meses. Es decir, el tiempo que debería durar en realizar una aplicación o el tiempo de realizar una reforma del mercado de trabajo. De hecho, muchos sostienen que el punto verdadero en cuestiones normativas sobre el trabajo, es que las mismas dan la impresión de rigidez según señala el índice de la OCDE, pero no consideran los aspectos procesuales, las causas etc., porque las mismas se construyen en base a las leyes, pero no como comparece aplicada en la legislación Italiana.

La rigidez estaba sujeta al hecho de la aplicación de las normas en una causa, y desde este punto de vista, una causa podía durar un largo tiempo; por ejemplo: esto sucede generalmente en aquellos trabajadores con contratos a tiempo indeterminado (son principalmente los que acuden a este tipo de situaciones) y emprenden una causa que sostienen que han sido revocados de modo incorrecto. En consecuencia, una causa puede durar 3 años; o bien, en algunos casos de despido de trabajadores que consideran injusto su despido, la causa puede durar 5 años o más. Esto es un factor que facilita la impresión de esa supuesta rigidez. Pero las normas en sí mismas no son particularmente como son las normas francesas o alemanas, que en estos países si tenían mayor rigidez. Alemania y Francia poseen normas más rígidas que Italia. Las normas en sí mismos en Italia, no son más rígidas que esos dos países. De esto proviene que, en las empresas tengan en consideración estos problemas normativos, porque sabían que se podían aplicar ciertas acciones con el riesgo de ir a una causa judicial que duren años en resolverse.

Este índice realizado por la OCDE, hace una interpretación errónea sobre la rigidez del mercado laboral italiano, y se transformó en una cuestión histórica. Por esta razón, permanece esa imagen sobre el mercado de trabajo, en el cual si se analizaban todos los datos de la OCDE se observaban estas cuestiones. Sin embargo, los mercados de trabajo de mayor rigidez fueron las normas que poseían España y Portugal; y el de menor rigidez es Gran Bretaña, siendo uno de los países que presenta aún mayor flexibilidad en la UE. En cambio, Italia estaba ubicada en la media de los países miembros de la OCDE, pero por debajo de la media de Francia y Alemania. Esto fue atribuido al procedimiento de la justicia, en el cual las causas del trabajo funcionan correctamente, porque son resueltas durante un breve período, tal como establecen las leyes de esos países. Contrariamente, en Italia, ese mismo procedimiento puede tener una duración de varios años, y las empresas conviven con este asunto como una cuestión de rigidez. Históricamente, las causas de trabajo en Italia eran resueltas en 3 meses; pero el cambio significativo que ha generado la demora en resolver las causas de trabajo, y con un sistema judicial complicado que incide en el procedimiento de las causas laborales de los trabajadores, genera la sensación de una mayor rigidez en el mercado de trabajo.

Una causa en Italia puede durar un período demasiado largo, que representa para los trabajadores y para las empresas, un tiempo importante que no ofrece certeza en el éxito. Uno de los aspectos fundamentales, desde el punto de vista normativo, corresponde que en sí mismo el mercado de trabajo no es rígido, sino que se encuentra dentro este aspecto jurídico que otorga la impresión de rigidez. Las empresas actúan ante este funcionamiento jurídico, y argumentan su rigidez puesto que se arremetía en las causas. En este punto se auto limitaban, puesto que no usufructúan a pleno la flexibilidad existente ante el temor de ir permanentemente en causas y permanecer sumergidos en esa situación durante años, sumado a los costos que implican el inicio y el mismo procedimiento de las causas. No solo fue una cuestión de costo, sino también estaba la incerteza del resultado. Las empresas se auto limitaban en el fondo de usar este instrumento de flexibilidad, principalmente las grandes empresas. Las pequeñas empresas, no tenían grandes problemas en esta materia.

Otro aspecto importante, corresponde a las relaciones de trabajo con contratos a tiempo indeterminado, que no son solamente contratos de períodos largos en el sector

privado y el empleo público. Un aspecto substancial en el empleo público, es la existencia de contratos a tiempo determinado, ya sea en la escuela, la sanidad o los entes locales, que tiene una importancia relevante porque son muchas las personas que trabajan con esa tipología de contratos; o bien, trabajan con contratos de colaboración coordinadas y continuas, como son las suplencias en las escuelas o los contratos anuales de los entes locales. Por ejemplo, en las escuelas existe la posibilidad de obtener contratos por concurso y trabajar toda la vida en ese sector, pero hay una franja importante que renueva los contratos año por año; es decir, un docente tiene un contrato desde el 1º de septiembre, hasta el 30 de julio; y posteriormente, de nuevo se lo renuevan al contrato desde el 1º de septiembre, hasta el 30 de julio. Esta situación corresponde a muchos casos y de manera sucesiva durante un período de 7 u 8 años, con el riesgo de no poder lograr o realizar el concurso público. Esto afecta a una fachada visible de Italia, de personas en las cuales los empleadores de trabajo y el Ministerio Público de Enseñanza, como en un hospital público, una comuna, una provincia o una región, todos entes públicos, ofrecen estos tipos de contratos con fechas límites y que abarcan un número importante de contratados en esas condiciones.

También en el sector privado existen algunos casos, como el término *permanent* que es engañoso y estos casi nunca son contratos sin caducidad (*open-ended contracts*), en el cual corresponden algunos de los datos estadísticos que representan el 30% de los contratos *open-ended* (Contratos de duración determinada). Transcurridos los dos años, esos contratos que finalizan tienen la particularidad de promover una movilidad de trabajo muy alta.

Uno de los efectos de la crisis financiera y económica fue el cierre de muchas empresas; pero pasado un año, esas mismas empresas que cerraban, reabrían con los mismos dueños y constituían empresas con otros nombres. En cuanto a las relaciones laborales quedaban interrumpidas perjudicando la continuidad laboral de las personas. Es decir, se cierran empresas con motivos justificados, y los mismos dueños reabren otras, basándose en el principio de libertad de las empresas.

Italia, tiene la particularidad y la virtud que pueden crearse muchas empresas, pero después de 2 años, algunas de esas empresas terminan cerrando sus puertas porque fallan

en sí mismas, a causa que en períodos de emergencias económicas resulta difícil conservarlas. En determinadas ocasiones reabren más tarde esas mismas empresas con otros nombres. Este aspecto impacta en las relaciones laborales a causa de su interrupción, en el cual reside uno de los problemas que el trabajador que pierde su puesto de trabajo; si bien es probable que en algunos meses consiga otro trabajo, esto implica una movilidad perjudicial para el trabajador que no otorga una cierta seguridad laboral.

Sennett nos señala con el ejemplo de la fuerza de trabajo norteamericana y británica en que “la precarización de la fuerza de trabajo hace referencia a algo más que el uso de trabajadores temporales externos o subcontratistas. En efecto, se aplica también a la estructura interna de la empresa. Los empleados pueden tener contratos de entre 3 y 6 meses de duración, a menudos renovados a lo largo de años; el empleador puede, por tanto, eludir las cargas sociales de orden jubilatorio o sanitario de esos empleados. Además, los trabajadores con contratos breves son fácilmente trasladables de una tarea a otra, con alteración de los contratos para adaptarlos a las cambiantes actividades de la empresa. A su vez, ésta puede contraerse o expandirse con gran rapidez, despidiendo o añadiendo personal” (2006: 46-47)

Este razonamiento en el diseño de políticas públicas pertenece a los organismos internacionales que debilita las instituciones nacionales, por tanto, afecta directamente a la estabilidad de los gobiernos. Si tomamos los ejemplos de las crisis en España y Italia, ambas significaron un programa de implementación de políticas de ajustes diseñadas por la UE, estas afectaron directamente la estabilidad del gobierno de Zapatero. En el caso de Italia, también afectó la estabilidad política del gobierno de Berlusconi y los subsiguientes gobiernos. En este eje de análisis, Sennett nos menciona que las reformas políticas realizadas en Gran Bretaña durante la anterior década, “tanto en la política como en la empresa, lo que predomina sobre el *proceso* es el pensamiento a corto plazo; las formas más lentas y más sostenidas de crecimiento resultan sospechosas. Los repentinos bandazos de la política hacia las instituciones empresariales producen inseguridad ontológica y ansiedad flotante; lo mismo ocurre en política pública. Con toda lógica, la gente sospecha y se siente molesta ante los cambios económicos en la esfera política, de

los que saca conclusión de que los políticos van a la deriva o carecen de compromiso” (2006: 151).

De esta manera, "el Estado de bienestar se está convirtiendo poco a poco en algo residual, algo que tiene que ver exclusivamente con los pobres y los necesitados, en lugar de constituir un conjunto de derechos universales de la ciudadanía. Los sindicatos han sido apartados a los márgenes de la sociedad. El papel del Estado como policía y carcelero vuelve a primer plano. La distancia entre ricos y pobres está creciendo. El sistema impositivo se vuelve menos redistributivo. Los políticos responden de manera prioritaria a las demandas de un puñado de líderes empresariales, permitiendo que sus intereses particulares se conviertan en políticas públicas. Gradualmente, los pobres dejan de mostrar interés en el proceso político y ni siquiera se molestan en ir a votar, volviendo voluntariamente a la posición que se vieron obligados a ocupar en la época predemocrática" (Crouch, 2004: 40).

Todas estas cuestiones laborales proporcionan la característica de un mercado de trabajo móvil, siendo este uno de los aspectos importantes considerados en el debate entre el gobierno y las partes sociales. La interacción en el campo laboral suele ser un terreno difícil donde "el intercambio es un control omnipresente en el juego de poder. Este toma diferentes formas: 1) Favores explícitos: Los decisores de políticas públicas constantemente intercambian beneficios de esta clase. 2) Reciprocidad: Una forma menos estricta de intercambio crea y provoca obligaciones recíprocas indefinidas. 3) Dinero: La forma más común de controlar por medio de los intercambios es comprando la acción que desea. Porque el dinero juega una parte tan crítica en los intercambios del juego del poder? – Porque no, un simple intercambio de beneficios? Obviamente, los beneficios en forma de dinero pueden tener un alcance mayor y más amplio, exactamente ajustado a la respuesta deseada. El dinero es un beneficio de interés universal" (Lindblom, 1991: 64).

Italia no tiene un mercado de trabajo estático en el cual una persona que encuentra un trabajo, permanece en el mismo durante toda su vida como fueron en períodos precedentes. Este aspecto no sucede en el caso de los empleados públicos, ya que una persona que desee ingresar al Estado debe realizar un concurso público para obtener un puesto de trabajo; pero este sector representa solo una pequeña parte del mercado de

trabajo italiano. En el sistema privado, el trabajador dependiente puede perder el trabajo fácilmente, sobre todo si están insertados en las pequeñas empresas, pero esta cuestión no acontece en las grandes empresas. Por ejemplo, si una persona trabaja en una empresa compuesta de cientos o miles de trabajadores dependientes, y no existe tendencialmente una crisis, un trabajador puede permanecer toda la vida en ese puesto fijo.

El eje central del mercado de trabajo en Italia, reside en el origen que los trabajadores pueden perder su puesto de trabajo fácilmente. Ciertamente, si un trabajador posee un contrato a tiempo indeterminado, el tiempo de duración de su trabajo es más largo y pueden conservar el empleo de manera interrumpida. En la actualidad, Italia se encuentra en una faceta donde el trabajo de una persona, después de 2 años, puede quedar sin empleo más fácilmente. Anteriormente a la crisis, cuando la economía italiana estaba en el camino del crecimiento; por ejemplo, en Veneto, han intentado evaluar cuantas personas ingresaban voluntariamente a una empresa en relación al despido; y el mecanismo consistía que cuando una persona pierde su trabajo y reingresa a otro trabajo en el transcurso de 2 semanas, podía renunciar voluntariamente. Esta cuestión no fue de conocimiento, pero consideraron que cuando uno obstruye las relaciones laborales y en el transcurso de 2 semanas encuentra otro trabajo, esta situación es considerada que no fue despedido; es decir, que corresponde al ámbito de la propia decisión incorporarse en otro trabajo que considera mejor. Por tal razón, hubo un tentativo de estima indirecta sobre el mercado de trabajo que se relacionaba a un mercado amplio de trabajadores, que coherente a un sistema de pequeñas empresas, cuando la economía y el trabajo progresan, como sucedió desde el 2000 y hasta el 2008 en Veneto, las empresas industriales estaban en auge económico. En ese momento había plena ocupación al ser un mercado de trabajo atractivo, donde muchas personas (preferentemente del sur de Italia) viajaban a esa región para encontrar un mejor trabajo.

Estos aspectos importantes en el mercado de trabajo tienen como consecuencia una mayor movilidad. Por consiguiente, los factores explicados instauraron algunos mitos en el mercado de trabajo italiano para que sea considerado un mercado estático. Con el inicio de la crisis, estas cuestiones técnicas se hicieron parte del eje de un debate político entre el gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales en un mundo globalizado. En ese sentido, Crouch nos explica "las causas como las consecuencias del

deslizamiento hacia la política posdemocrática" en el cual "el factor más destacado que se oculta tras él es el de la globalización económica. Con frecuencia, las grandes empresas superan la capacidad de gobierno de muchas naciones Estado consideradas individualmente. Si no les gusta el régimen fiscal o de regulación de un determinado país, amenazan con trasladarse a otro, y es un hecho que un número cada vez mayor de Estados compiten por ofrecerles unas condiciones favorables, puesto que necesitan sus inversiones. La democracia no ha podido mantener el ritmo del capitalismo en su carrera hacia la meta global. Quienes mejor han aguantado el tirón han sido ciertas agrupaciones de Estados, pero incluso la más importante de ellas, la Unión Europea, es un torpe pigmeo en comparación con las ágiles macrocorporaciones" (2004: 49).

#### **4. La política del gobierno de Berlusconi**

El favor concedido por el gobierno de Berlusconi a los entes bilaterales<sup>145</sup> se atestiguan como corporativista conservadora (haciendo énfasis en la familia como proveedor del bienestar principal, en *corps intermédiaires* y así sucesivamente con los instrumentos del organicismo católico tradicional), como así también su actitud hacia los sindicatos por el poder de influencia que éstos ejercen, que conjuntamente con “las divisiones entre los intereses y preferencias de grandes empresas y PYMES, la naturaleza fragmentada del sector industrial y financiero, así como la menor presencia de empresas multinacionales extranjeras en Italia, junto con los poderes de veto de los sindicatos y su mejor acceso a los canales de decisión política han impedido la formación de una coalición de capital responsable del perseguimiento de una agenda puramente liberalizadora” (Molina y Rhodes, 2008).

De hecho, los distintos gobiernos de Berlusconi en la década de 2000, nunca se habían intentado de llevar a cabo ataques de forma directa hacia los sindicatos; pero sí en cambio

---

<sup>145</sup> Los entes bilaterales son entidades privadas creadas por los sindicatos y los empleadores/empresarios por disposiciones legales o contractuales en el ámbito de determinados sectores de trabajo. También los entes bilaterales es considerada una asociación de naturaleza sindical sin beneficio económico. El ente bilateral, como tal, es la herramienta que ayuda a las empresas a coordinar las actividades en los ámbitos de empleo, mercado de trabajo, formaciones y cualificaciones profesionales.

intentaron dividir a los sindicatos; dividiendo la centro-izquierda CGIL de las centristas CISL y UIL (denominados por el gobierno como los “sindicatos reformistas”). Esto responde al enfoque de Lindblom (1951: 116) que considera que "el sindicalismo, en el mercado, si puede representar una amenaza para la estabilidad económica, pero se discute mucho sobre las posibilidades y las probabilidades en este terreno". Si bien el autor menciona que "el sindicalismo es perjudicial para el mercado", en ese sentido, también el mercado es perjudicial para los trabajadores. Ese dilema de disputa, quienes se benefician del juego de poder de esas interacciones son los empresarios, y el gobierno de Berlusconi tenía una visión más a lo económico que lo social. Esta estrategia política de Berlusconi se debe a la larga tradición de relación que existe entre el gobierno y los sindicatos que permitieron a estos últimos, influir en las políticas públicas.

En esa línea de accionar político, y ante las expectativas de la llegada de inversiones extranjeras, "para que los sistemas de mercado tengan éxito, el gobierno debe prestarles una atención extraordinaria, debe interesarse especialmente en el sector empresarial (prefiriéndolo a cualquier otro). Por otro lado, los gobiernos no pueden ser genuinamente democráticos, no pueden interesarse igualmente por todos los sectores de la población (Lindblom, 1951: 153). La formación de una política pública beneficia a un determinado sector en detrimento de otro. El Estado de bienestar que tenía como objetivo proteger a aquellos sectores de la sociedad más desprotegidos, ahora busca otorgar garantías y protección a los empresarios y/o élites económicas.

En referencia al contexto histórico del Estado de bienestar y sus orígenes, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, surge en el año 1945 la noción de Estado del bienestar, que tiene su preeminencia en el pacto social e implica un reparto más equitativo de los beneficios y de la riqueza entre toda la población, y a su vez buscando un desarrollo económico equilibrado socialmente, formando como uno de los principales pilares, el pleno empleo. Tratándose de la UE y de los estados miembros, la expresión de Estado del bienestar es un acuerdo o pacto social entre diversos actores sociales y/o políticos en busca de cohesión social, necesaria para un buen funcionamiento de la economía y su sociedad en conjunto, es imprescindible destacar que existen cuatro modelos de la UE:



1. Anglosajón.
2. Nórdico.
3. Continental.
4. Mediterráneo.

No obstante, se debe señalar más allá de los modelos, los cuatros mencionan el mercado de trabajo en su propósito del *pleno empleo*<sup>146</sup>, para garantizar de esa manera la cohesión social, luego de una guerra que provocó daños en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

Esta aparición de los estados del bienestar; Ashford, Douglas (1986) nos hace referencia al estudio del proceso de adopción de decisiones en la formulación de una política, “la forma en que el comportamiento de los políticos, los altos funcionarios y las grandes burocracias afectan a la elaboración de una determinada política y que depende del contexto de un marco de normas y prácticas institucionales, y los protagonistas principales son sensibles a las limitaciones que impone ese marco”. El autor también señala que desde “el enfoque del cambio institucional basado en el análisis de políticas específicas, en cuanto a que los actores principales hablan en el lenguaje de su propio marco institucional” (Ashford, 1986: 29).

Por consiguiente, la UE en su continua preocupación por las estructuras del bienestar, publica un informe en el año 1996, elaborado por el “Comité de Sabios”, titulado “Por una Europa de los Derechos Cívicos y Sociales”, con el objeto de reflejar el grave problema al cual se debería enfrentar el viejo continente; y está expresado de la siguiente manera:

“Si, de acuerdo con la comisión, y para cumplir adecuadamente su misión, el comité ha deseado ampliar el ámbito de su reflexión es porque ha tenido la impresión de que Europa se encontraba, más de lo que ella pudiera pensar, en peligro, y de que el déficit

---

<sup>146</sup> Según la literatura (entre ellos el libro blanco de la gobernanza de Europa), los discursos expuestos luego de la segunda guerra mundial mencionan a la política de empleo como una de las políticas más importantes para la reconstrucción de Europa, siendo uno de los pilares centrales para los estados del bienestar.

social que se observa actualmente suponía una grave amenaza. Europa no podrá construirse sobre una base de desempleo y de exclusión, y si no se define claramente el concepto de ciudadanía. Europa será la Europa de todos, de todos sus ciudadanos o no será nada. No podrá hacer frente a los desafíos que se le presentan actualmente (la competitividad, la evolución demográfica, la ampliación o mundialización) si no refuerza su dimensión social y no demuestra su capacidad para hacer respetar y aplicar los derechos cívicos y sociales fundamentales” (Machado, García Delgado y González Seara, 2000: 317).

En ese contexto de la UE, es importante resaltar el texto del sociólogo Marshall, ciudadanía y clase social, escrito en 1949, donde plantea las tres dimensiones de la ciudadanía: civil, política y social. En éste último derecho circunscribe los derechos de la ciudadanía en el ámbito económico y social, preponderando el derecho al trabajo, para que el ciudadano ejerciera los atributos civiles y políticos. Estos beneficios planteados por Marshall (1998), cobran fuerza los conceptos de libertad civil y libertad política como contrapeso de la libertad económica que reclama el mercado auto regulador.

Pero una vez originada la revolución industrial, se comienza a afectar aún más el mercado de trabajo lanzando a los más pobres y a los trabajadores a los peligros que significaba ese mercado auto regulador, induciendo a la ciudadanía a una condición de desprotección laboral y sometiéndose a un conflicto por la ruptura entre el mercado y el estado. Precisamente, las políticas de empleo es uno de los desafíos más importantes que deben enfrentar los Estados del bienestar; y el entorno influye de forma que la política condiciona la formación de las políticas, que junto con los actores involucrados, los recursos, los efectos que se producen desde el exterior, etc., esas políticas elaboradas son formadas de una determinada manera acordes más a una dinámica política que la técnica. Sin embargo, el mercado juega un rol trascendental en su relación con el estado, y Lindblom (2002) resalta las imperfecciones del mercado y como afecta su relación a la sociedad, en la que no solamente el mercado coordina a los aspectos económicos; sino que va más allá en su dominio, extendiéndose a la sociedad entera; de este modo y con palabras textuales, nos expresa de manera categórica que “hay que pensar en la sociedad

y no en la economía”, resaltando además que la cooperación es el fundamento de la vida social y se encuentra en el núcleo del sistema de mercado (Lindblom, 2002), influyendo en la totalidad de la economía hasta las cosas más pequeñas de la vida de las personas. En la misma concordancia que se establece entre el mercado y el estado, cabe señalar el trabajo de Bauman (2001: 238), mencionando a “la globalización como las causas de los males principales de la sociedad, como la pobreza, el desempleo, la miseria, el hambre y la guerra, entre otras. La nueva libertad que menciona, ha llegado por destruir todos los lazos que se han construido durante la historia entre el estado y la sociedad civil para regular al mercado”.

Ahora bien, el énfasis a los entes bilaterales fue decisiva para éste fin, por lo que la CISL invirtió una gran cantidad de energías en su desarrollo como una manera de asegurar los recursos financieros y de pertenencia para el futuro, convirtiéndose en su principal partidario, mientras que la CGIL ha sido más cauteloso en el accionar político. Emblemático en la postura del gobierno fue la postura que adoptó el tema de los acuerdos a nivel de fábricas firmados por CISL y UIL en las fábricas de FIAT en Pomigliano (Nápoles) y posteriormente en Mirafiori (Turin) en los años 2010-2011, después de haber tenidos fuertes enfrentamientos por sus diversas posturas con FIOM (Federación de trabajadores metalúrgicos dentro de la CGIL). El Ministerio de Trabajo y el gobierno en gran medida intervinieron en las negociaciones bipartitas una y otra vez con motivo del *referéndum* de los trabajadores llamados a aprobar los acuerdos, con el apoyo de la CSIL y de la UIL, a fin de hacer hincapié en la brecha entre los sindicatos.

“De las diferencias mencionadas anteriormente entre empresas y sindicatos, podría concluirse que la actividad política de éstos se distingue más como proceso en el cual se examinan y reconsideran los objetivos a la vez que se va en pos de ellos que, como búsqueda de objetivos determinados” (Lindblom, 1951: 111), a su vez que reorientan la estrategia política de cada uno de los actores. Así, los tres principales sindicatos acordaron la defensa de las normas de despido existentes para medianas y grandes empresas. Se realizaron intentos de cambiar dichas normas por parte de los gobiernos de Berlusconi en la década del 2000 que no fueron posibles, hasta el punto que la estrategia de los gobiernos de centro-derecha ha cambiado posteriormente, cuyo objetivo fue

proporcionar a los empresarios las posibilidades legales de establecer excepciones contractuales de la legislación laboral.

En 2010, el cuarto gobierno de Berlusconi trató de introducir una disposición relativa a la solución de controversias en la extinción de los contratos laborales, pero este intento fue de nuevo sin éxito. La propuesta prevé la posibilidad de que, al establecer una nueva relación laboral, la patronal y el trabajador pueden incluir una disposición en el contrato de trabajo que sustrae el arreglo de las controversias acerca de la terminación de la sentencia del juez de trabajo, otorgando un exclusivo poder de decisión sobre el asunto a una comisión de arbitraje, que decide sobre la base de un principio de equidad y no necesariamente de acuerdo con lo establecido en la ley. Esta disposición habría permitido a las patronales a omitir el artículo 18 del estatuto de los trabajadores, o al menos en la medida de que sean concernidos nuevos contratos de trabajo, pero fue retirado por el gobierno cuando el Presidente de la República objetó que tal vez podría ser inconstitucional.

En septiembre de 2011, el gobierno de Berlusconi se vio obligado por la escalada de la crisis de la deuda soberana a introducir un nuevo paquete de medidas de emergencia (ley 148 del 2011). El gobierno aprovecha la oportunidad de aprobar una disposición (artículo 8 de la ley) que permite que los convenios colectivos en las fábricas o ('acuerdos de proximidad') a nivel local (provincial) para derogar los convenios colectivos nacionales y también aquellos por la ley (incluyendo el estatuto de los trabajadores) en varias cuestiones relativas a la organización del trabajo y la producción. Los convenios colectivos de este tipo deben ser firmados por los sindicatos con los representantes a nivel local o nacional, o por sus representantes de las fábricas.

El alcance exacto y la importación del 'artículo 8' (como se le conoce en la prensa nacional italiana) ha estado pendiente de ser concluido; pero en principio, podría ser memorable, ya que la disposición legal permite a los convenios colectivos o locales – en las fábricas - a establecer excepciones a la ley nacional sin el reconocimiento de cualquier sala de derechos legales y de las disposiciones. En cuanto a los despidos, que en realidad se abrió la posibilidad de que los representantes sindicales de las fábricas - incluso en caso de actuar en contra de las directrices emitidas por el nivel máximo de los sindicatos -

a firmar acuerdos de las fábricas prevén una indemnización en concepto de reintegro en caso de despido improcedente en las grandes empresas, eludiendo así los efectos del artículo 18 del estatuto de los trabajadores. Mientras que la relevancia de la disposición a este respecto, se ha reducido por la RMT de 2012 introducidas por el gobierno de Monti, en el artículo 8 de la ley de 2011 con las consecuencias políticas que estuvieron en juego.

En realidad, en la introducción de esta disposición el gobierno perseguía un doble objetivo. La primera fue la de satisfacer las peticiones del Banco Central Europeo (BCE), cuya continuación de gobernadores del momento y futuros (Jean-Claude Trichet, y Mario Draghi, respectivamente) habían enviado en agosto de 2011 una carta<sup>147</sup> detallada al primer ministro Berlusconi, pidiendo 'una revisión exhaustiva de las normas que regulan la contratación y el despido de empleados, conjuntamente con el establecimiento de un sistema de seguro de desempleo y una serie de políticas activas del mercado laboral capaz de facilitar la reasignación de recursos hacia las empresas y hacia los sectores más competitivos. Desde el sindicato de la UIL manifestaban la importancia política de esa carta y su resultado con respecto al gobierno de Berlusconi, y expresa así:

“Las relaciones con Fornero han sido muy similares a las relaciones con Sacconi... no ha habido una confrontación por la Reforma del Mercado de Trabajo, también ha estado en sí mismo una voluntad de... informarle a las organizaciones sindicales, aunque en este caso sobre el fuerte empuje de la Comisión europea, en particular la BCE con la famosa carta de Draghi que provocó bien o mal la división de Berlusconi, después sucesivamente la creación del gobierno técnico sostenido; por tanto, de los dos grandes partidos”.

Entrevista realizada a Marco Massera

En medio de éste debate, las instituciones europeas implicadas intervienen con tendencias a *recomendaciones impuestas*, para reaccionar ante las alarmantes mediciones económicas de Italia. Recordando lo citado por Majone (1997), "cuando el cambio de política se explica mejor por el poder político y económico de grupos que persiguen fines egoístas, quienes tratan de justificar tales cambios deben apelar a los méritos de cada caso"; así, el 5 de agosto de 2011, el presidente del Banco Central, Jean-Claude Trichet y

---

<sup>147</sup> Véase carta detallada en Apéndice nº 5.

su sucesor Mario Draghi enviaban una carta<sup>148</sup> en el cual piden a Italia una acción convencida de medidas para restaurar la confianza de los inversores y para reafirmar su compromiso con la sostenibilidad fiscal y las reformas estructurales.

"El dinero puede utilizarse directamente para obtener influencia política de tres formas principales: presión financiera, corrupción y aportaciones políticas" (Dahl, 2010: 285). No es el objeto tratar la corrupción y aportaciones políticas de campañas electorales como objeto político, en ese sentido haremos referencia solo a la presión financiera que ejercieron los mercados para el cambio de políticas públicas. La élite política y la élite económica utilizan la presión de los mercados para ejercer una incidencia directa sobre los gobiernos y lograr encaminarlos hacia una supuesta vía de cambio de políticas. El dinero, en el juego de las relaciones de la UE, influye de manera considerable para que los países mantengan la esperanza de salir de la crisis; "así, la riqueza y la renta guardan la misma relación con la influencia política que la posición social" ya que "es probable que una persona con una renta baja tenga menos recursos totales que otra con una renta más baja" (2010: 287). Se puede observar lo mismo en el actuar de la UE, donde los países denominados 'duros', como Alemania, Austria, Bélgica y Suiza, en su *policy making* tratan de imponer sus condiciones a España e Italia –sugerencias, tratativas e imposiciones- que les pueden ser favorables según sus propios intereses.

En materia de reforma laboral, continuamente se demanda a los legisladores para reformar aún más el sistema de negociación salarial colectiva, dando nueva fuerza y espacio a los acuerdos a nivel de fábricas, con el fin de reducir los salarios y las condiciones laborales a las necesidades específicas de las empresas. Al mismo tiempo, el BCE exige una profunda revisión de las normas de despido y las contrataciones, contrarrestadas por un nuevo sistema de seguro de desempleo y las políticas activas que faciliten el traslado de las personas hacia los sectores más competitivos.

Con reminiscencias de la oposición a sus antiguos intentos de abordar el asunto, el gobierno eligió ese momento para introducir cambios de manera secreta y en soledad para no recibir influencias fuera de las recomendaciones de la UE. El segundo objetivo fue

---

<sup>148</sup> La misma carta es enviada por el Presidente del Banco Central Europeo a España, donde se "recomienda" realizar una reforma del mercado del trabajo más flexible, entre otras reformas.

romper el acuerdo conjunto alcanzado en junio de 2011 entre la CGIL, la CISL, la UIL y la patronal CONFINDUSTRIA sobre el establecimiento de acuerdos a nivel de fábrica. La característica importante de este acuerdo fue que la CGIL promovió y firmó este acuerdo, a pesar de su oposición en Pomigliano (comprende las provincias de Parma, Reggio Emilia, Bolonia, Módena y Mantua), y en particular los acuerdos de Mirafiori<sup>149</sup>. Al no tener firmados los contratos, en virtud de la ley italiana sobre la representación sindical a nivel de fábricas, la rama metalmecánica de FIOM<sup>150</sup> (Federación de Empleados Obreros Metalúrgicos) de la CGIL no tuvo derecho de consulta en esas fábricas, una cuestión que ocasionó la presentación de denuncias en los tribunales. Una concesión de la CGIL, frente a los problemas de cohesión interna consiguiente a la postura radical adoptada por su poderosa Federación de Trabajadores Metalúrgicos, fue el acuerdo conjunto del mes de junio donde reconoce plena validez a los futuros acuerdos a nivel de fábricas, por lo que no concede automáticamente la validez retroactiva a los acuerdos de FIAT.

Por otra parte, el acuerdo en conjunto de junio requiere el acuerdo de los sindicatos a nivel provincial de los acuerdos a nivel de fábricas para ser validados. Como reacción a esto, el gobierno emitió la disposición del artículo 8, con el reconocimiento de la validez de los acuerdos firmados por los sindicalistas a nivel de fábricas. Además, se concedió a posteriori la validez de los acuerdos a nivel de fábricas, así aseguran los acuerdos de Pomigliano y Mirafiori. Después que el gobierno introdujera la disposición, los sindicatos CGIL, CISL y la rama industrial CONFINDUSTRIA se reunieron nuevamente en el mes de octubre de 2011 para reafirmar su compromiso con los acuerdos conjuntos, lo que excluye, al menos en las declaraciones de la posibilidad de reducir las normas laborales por medio del artículo 8. Mientras que el gobierno intentaba acercar las diferentes posiciones de la CGIL y la CISL y la UIL ya que habían aparentemente fracasado, la firma de CONFINDUSTRIA en virtud de los acuerdos de junio y octubre realizadas en FIAT dejaron a la patronal en un evento de gran alcance y de importancia simbólica, si se

---

<sup>149</sup> Fue el complejo Industrial más grande de Europa. Hoy está dividida en varias empresas. Se sitúa en Turín).

<sup>150</sup> Es un sindicato de trabajadores obreros de la rama metalúrgica encabezados por el Sindicato de la Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL).

piensa que los presidentes de FIAT han sido presidentes de CONFINDUSTRIA varias veces.

El gobierno actúa sintetizando las ideas que surgieron en el acontecimiento con FIAT y de las demandas exigentes del BCE en un sólo artículo expresado en la ley número 138/2011, luego convertidos en enmiendas con modificaciones de la ley número 148/2011. Se trata del artículo 8<sup>151</sup>, más tarde destinado a tal notoriedad al ser identificado sólo por su número, sin hacer referencia al decreto de pertenencia.

Precisamente, se concurre a una intervención que permite reformar (casi) todo mientras no reformar (cambiar) ni siquiera una norma en vigor, y que confiere a los actores sociales y sindicatos a responder de modo diferenciado a la crisis mediante el fortalecimiento de la negociación de concesiones o la posibilidad dada a los interlocutores de derogar o salir de las normas contractuales de nivel nacional o categórica. Opción que ya están en la disponibilidad de los interlocutores sociales a partir de 1993, ampliada en el acuerdo inter-confederal del 28 de Junio de 2011 sin que haya podido convertirse en práctica real.

Si nos remitimos al período que comprende los años “1992 y 1998 en Italia, las innovaciones fueron *tumultuosas*: se modificó profundamente la estructura de las negociaciones colectivas; la competencia sobre la ocupación y prácticamente todas las políticas activas pasaron del Estado a las regiones; se abolió la prohibición de intervenir en la gestión de la mano de obra y se iniciaron políticas de desarrollo local como nueva estrategia para el relanzamiento de la economía y del empleo en el Sur” (Gualmini 2002: 43).

No conformes sus socios europeos de proporcionar el nivel adecuado de cumplimiento a sus propias intenciones y por las fuertes resistencias de los interlocutores sociales,

---

<sup>151</sup> En el artículo 8 se establece que las asociaciones de los trabajadores más representativas en el plano nacional y territorial, es decir los representantes sindicales operando en empresa bajo la normativa o de los acuerdos inter confederales vigentes pueden suscribirse específicos arreglos para promover el empleo, a la calidad de los contratos de trabajos, a la adopción de formas de participaciones de los trabajadores, a la aparición del trabajo irregular, a los incrementos de competitividad y de los salarios, a la gestión de crisis empresarias y de empleo, a las inversiones y al inicio de nuevas actividades. Tales acuerdos o disposiciones son investidos de la ley del poder de derogación de la normativa que regula la organización del trabajo y la producción.



testigos sin equivocaciones de la posdata del 21 de septiembre de 2011 al acuerdo interconfederal firmado tres meses antes: los firmantes<sup>152</sup> afirman que "las cuestiones de las relaciones laborales y la negociación colectiva son confiadas a la autónoma determinaciones de las partes", que se comprometen a respetar el acuerdo de junio, aplicándose completamente las normas.

En el contexto de la UE, "los autores registran que fue al final de los años ochenta y primeros noventa que los estudios europeos empezaron a importar conceptos provenientes de los campos de análisis de políticas y, particularmente, de las redes de políticas públicas, a fin y efecto de iluminar los procesos de formulación de las políticas europeas. Este desarrollo coincidió y fue estimulado por el incremento importante de competencias europeas derivadas del Acta Única y el programa del mercado único. Fue en este contexto que emergió la metáfora de la gobernanza para explicar los procesos de decisión europeos"<sup>153</sup> (Prats 2010: 40).

De ésta manera, en Italia, "los principios fundamentales de la tradicional disciplina legislativa y contractual del mercado laboral se han erosionado, dejando como resultados:

- El centralismo como concentración de todas las funciones y competencias en manos del Ministerio de Trabajo.
- El corporativismo como medio privilegiado de mediación entre los intereses y de formulación de programas,
- Las preferencias por el mantenimiento de la renta de los trabajadores (*insiders*) en detrimento de los parados que aún no forman parte del mercado del trabajo (*outsiders*)" (Gualmini, 2002: 43).

---

<sup>152</sup> Los firmantes son: la Confederación General de la Industria Italiana CONFINDUSTRIA, la Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL), la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL) y la Unión Italiana del Trabajo (UIL).

<sup>153</sup> Citado en Ruiz Huerta, J. y Villoria M. (2010), "Gobernanza democrática y fiscalidad", Ed. Tecnos, en el capítulo de Joan Prats (2010), Políticas de buena administración general del Estado en España. Un enfoque de gobernanza democrática.

## 5. La interconectividad entre la política, las pensiones y las relaciones laborales

El ex Ministro de Trabajo Tiziano Treu, si bien es un jurista en el campo del trabajo, también ha ejercido el rol de intelectual, y más allá de la norma que ha introducido con respecto al trabajo temporal; también ha realizado la reforma de las pensiones:

“Las leyes de trabajo en Italia siempre han estado muy discutidas con las partes sociales, esto desde siempre, aunque cuando estaba los comunistas, los democristianos. En los últimos años, en aquellos años '90 se hizo un pacto social en el '93, aunque antes, pero sobre todo en el '93, que tenía entre otros de propuestas de reformas del mercado de trabajo. Después este pacto ha estado especificado en el '96... en el '96 habíamos hecho las pensiones...las reforma de las pensiones y allí ha estado acordado con las partes sociales, con los sindicatos casi completamente y el Parlamento ha retomado completamente el acuerdo sobre las pensiones. En aquel caso CONFINDUSTRIA no la ha firmado pero guiñaba el ojo... es decir, sustancialmente estaban de acuerdo, porque querían más”.

Entrevista realizada a Tiziano Treu

En cambio, Marco Biagi ha ejercido siempre el rol de consultor. Después del evento de Biagi, el rol intelectual ha disminuido, aunque Fornero en su función de Ministro, y también como profesora Universitaria es considerada la máxima experta en el sistema de pensiones, sin dejar de considerar que fue la discípula del mayor experto de sistema de pensiones en Italia. Entonces, en el momento crisis económica en Italia, su rol fue considerado importante para realizar en ese momento la reforma de las pensiones:

Uno de los primeros actos ha sido la reforma del sistema de pensiones, entonces ya este Ministro digamos inicia con una... a sustancialmente ha tenido la maternidad más que la paternidad de la reforma más importante que ha permitido entonces de dar una credibilidad al proceso reformativo del país, entonces al final en aquel momento la credibilidad internacional era la cosa más relevante.

Entrevista realizada a Salvatore Pirrone

Otro aspecto substancial estaba vinculado al presupuesto de Italia, y consistía en no tener las cuentas ordenadas - requeridos fuertemente por la UE que ordene las cuentas - mientras que la crisis financiera y económica agravaba aún más la situación económica. En correspondencia a las políticas de trabajo, en un primer momento fue absolutamente

secundario, porque el mandato principal fue realizar la reforma de las pensiones puesto que se consideraba muy rígido y eso afectaba directamente el presupuesto público. Por tal motivo, tomar una experta en el sistema de pensiones y nombrarla como Ministro significaba una señal de garantía hacia la UE, para no correr el riesgo que Italia entrara en *Default*. Esta decisión política fue una estrategia política fuerte para intervenir de modo decisivo en una reforma en el sistema de pensiones (la elección de Fornero frente el Ministerio de Trabajo). Por tal razón, para “alcanzar sus objetivos, lograr los servicios de los sublíderes y obtener el apoyo exterior de los votantes, a los líderes les suele resultar útil la estrategia de comprometerse (o parecer que se comprometen) a tomar determinadas decisiones en situaciones específicas. Estos compromisos representan sus políticas —o, en cualquier caso, las políticas que prometen (Dahl, 2010: 135). Después de la reforma de las pensiones, tenía como mandato realizar la RMT; pero como no era muy competente en ese campo (según manifestaban desde las partes sociales), en materia de trabajo, en el cual ha recurrido a una serie de consultores como apoyo técnico para la realización de la misma. Sin embargo, en la formación y en la gestión ha recurrido a un equipo externo que pueda asesarla en la reforma laborales, pero “igualmente artificial y difícil de sostener en la práctica es la distinción que se establece entre el análisis de las políticas y su defensa: entre la presentación de las alternativas que pueden alcanzar una meta dada y la defensa de ciertos cambios en lo que hacen los gobiernos. Los analistas de gran experiencia como asesores de quienes toman las decisiones en empresas y gobiernos, afirman que éstos desean y necesitan asesoría acerca de los objetivos y de los mejores procedimientos para alcanzarlos” (Majone, 1997: 71).

El posicionamiento de CONFINDUSTRIA y de las empresas sobre las pensiones es un caso clásico de diferencia entre el comportamiento colectivo y el comportamiento individual; es decir, CONFINDUSTRIA estaba a nivel de representación solo por la larga edad de pensiones y han participado solo por ese motivo, al considerar que:

Fornero ha incidido de manera negativa sobre la flexibilidad en ingreso... cortando márgenes de flexibilidad, por el otro en un momento por el cual el mercado de trabajo es un gran sufrimiento y entonces...haciéndola aún más difícil crear empleo y sobre todo la inserción de los jóvenes.

Entrevista realizada a Pierangelo Albini

Luego, las simples empresas y en el tema de las pensiones no han gravitado mucho en sostener a los trabajadores; por el cual, había una faceta pública que en nombre del equilibrio del sistema económico, en nombre del envejecimiento de la población, el gobierno de Italia estaba de acuerdo en aumentar la edad de jubilación. En la OCDE, se menciona por ejemplo, que la esperanza de vida al nacer tanto de España como de Italia es de 83 años<sup>154</sup>, y este argumento repercutió mucho en las empresas para justificar el aumento de la edad para ir a pensión. Influenciando en aquello que tenía originalmente previsto el gobierno:

Aquello que ha salido no es aquello que yo tenía en la cabeza, porque luego se enfrenta entre nosotros, con otros... etc. para ver cuál es el diseño mejor..., pero se enfrenta con el exterior, con los que tienen intereses, y esta cosa hace correr el riesgo de empeorar el compromiso otra vez, digamos del punto de partida.

Entrevista realizada a Pierangelo Albini

Pero había una dificultad presente, principalmente para las simples empresas que necesitaban traspasar a pensión a las personas que le cuestan mucho dinero. Además, porque en ese sistema de pensiones habían encontrado trabajadores que en este punto no se retiraban más voluntariamente para acceder a una pensión anticipada, y habrían encontrado que se debían pagar a otros. Este desorden, también fue uno de los aspectos que motivó la construcción de un nuevo sistema de pensiones. Por último, las empresas italianas tienen una tendencia que no están en grado de darle más dinero en base al mérito. Estos aspectos fueron importantes en su análisis para realizar el cambio en el sistema de pensiones.

Las empresas consideran que tienen trabajadores costosos, y por tanto tienen problemas económicos al enfrentar esta situación. El sistema de CONFINDUSTRIA debería defender esos intereses de los trabajadores, mientras que las simples empresas esto es favorable; por tanto, ese desacuerdo manifiesto entre las grandes empresas y las pequeñas empresas de menos de 15 trabajadores, compone un caso de diferencia entre los intereses colectivos y los intereses individuales, propio del sistema de las empresas. Las

---

<sup>154</sup> Véase las siguientes páginas webs: España: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/spain-es/> e Italia: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/italy-es/>

asociaciones de los emprendedores, si bien están dispuestos a colaborar en mejorar la situación del empeoramiento de Italia lo conciben desde una óptica macroeconómica, pero para las simples empresas sociales, estos aspectos macroeconómicos lo encuentran como una gran dificultad.

#### **a. El alcance de la Reforma de Marco Biagi**

La elaboración de la Ley Biagi fue una respuesta a las presiones tanto de la CE como de los mismos Organismos Internacionales; es decir, de la ortodoxia económica que presionaron al gobierno de Berlusconi para realizar la RMT:

“Fue una idea de Marco Biagi, de Maurizio Sacconi Subsecretario en el Ministerio del Trabajo de hacer una serie de reformas sobre la flexibilidad del trabajo, porque en aquel período, no solo era pedido en el mundo industrial, también era recomendada la flexibilidad por los Organismos Internacionales, como la OCDE que había hecho tantos estudios, tantas investigaciones en aquellos años de mostrar como las razones de la desocupación europea ... tal vez debido a la falta de flexibilidad del trabajo; es decir, a la existencia de rigidez en las relaciones del trabajo. Entonces, Sacconi pide a Marco Biagi de hacerle un Libro preparatorio sobre la reforma, y Marco Biagi que yo lo conocía porque éramos amigos, amigos de Tiziano Treu, me pide también a mí como presidente del ISFOL si le daba una mano para ayudarlo, yo he aceptado y hacemos en poco tiempo, en el transcurso de un mes o mes y medio este Libro, un gran material que ya conocíamos, aunque mucho del material que Marco Biagi utilizó, se había utilizado también cuando Treu era Ministro, pero Treu no ha tenido tiempo de ir adelante con esta Reforma, porque después el Ministro Treu viene otro Ministro de centro izquierda, mucho menos abierto a la reforma sobre la flexibilidad, muy cercano a los sindicatos de izquierda; entonces, no quería ni siquiera sentir hablar de la reforma, entonces Marco Biagi no fue más técnico del gobierno, se retiró, pero fue re-llamado por Sacconi del gobierno de centro derecha para hacer esta reforma, y entonces él aceptó. Aunque era quizás un gobierno que no se identificaba política e ideológicamente; sin embargo, aceptó para hacer las cosas en las que creía y estaban ya preparadas estas cosas que el gobierno quería”.

Entrevista realizada a Carlo Dell’Aringa

En relación a la anterior entrevista, Maurizio Sacconi nos expresa lo siguiente:

“En el 2001 me convierto Subsecretario en el Ministerio de Trabajo con amplia delegación sobre la materia misma del mercado de trabajo y le pido directamente a Marco Biagi que había conocido en los años anteriores, que había frecuentado también cuando trabajaba en la Organización Internacional del Trabajo (Agencia de las Naciones Unidas), le pido a Marco Biagi de asistirme y juntos decidimos de producir con la ayuda también de otros juristas y economistas un Libro blanco sobre el mercado de trabajo en Italia, con el propósito de hacer una especie de instrumentos de diálogo social. Este Libro Blanco evidencia los problemas antiguos del mercado de trabajo italiano”.

Entrevista realizada a Maurizio Sacconi

La elaboración del Libro Blanco estuvo integrado por un grupo de expertos, algunos de ellos profesores de la Universidad:

“El grupo de trabajo que estaba predispuesto para el Libro Blanco, entonces el manifiesto digamos... tenía otro alterno, otro era Marco Biagi, un profesor que era Carlo Dell’Aringa que era el teórico digamos que ha estado siempre en el interno de la CISL. Estaba un ex Secretario Confederal que era Natali Forlani, que era un ex Secretario General de la CISL, entonces... digamos así era un pre encargo de parte de los sindicatos, no de matriz comunista, de la necesidad de modificar el mercado de trabajo”.

Entrevista realizada a Paolo Reboani

En el transcurso de un mes o mes y medio se realiza el Libro Blanco, que contiene en su mayoría normas relacionadas a los contratos de trabajo e introduce muchos contratos temporales, ulteriores respecto al aprendizaje, el contrato a término, el contrato temporal, el contrato intermitente, el contrato a tiempo indeterminado de las agencias de trabajo; es decir, toda una serie de contratos flexibles que debían garantizar la flexibilidad en la entrada. No obstante, el artículo 18 no ingresa en el Libro Blanco:

“En el Libro Blanco no se habló del artículo 18 porque fue en sí misma una indicación política de decir no: ya hacer esto será muy discutido, combativo. El artículo 18 es mejor dejarlo aparte.

El Libro Blanco, en aquella parte jurídica, yo que soy economista junto a otros hemos introducido también algunas consideraciones sobre la estructura de las contrataciones colectiva y sobre la política del trabajo... el servicio sobre el empleo... en esta parte. La hemos hecho yo y los otros, éramos 5 o 6 autores de este Libro Blanco”.

Entrevista realizada a Carlo Dell’Aringa

En el transcurso de varios meses se criticaba muy duramente el Libro Blanco desde los sindicatos de la izquierda, especialmente la CGIL; a la inversa, los sindicatos CISL y UIL estaban más disponibles al diálogo sobre los contenidos del Libro; pero la intensa oposición de la CGIL impidió la realización del diálogo social, y no hubo el tiempo suficiente de dialogar, porque después de dos meses Marco Biagi fue asesinado<sup>155</sup>. La CISL y la UIL estaban disponibles a abrir un diálogo social, mientras que la CGIL estaba absolutamente cerrada a toda posibilidad de diálogo. En el transcurso de ese período y durante la negociación para alcanzar un acuerdo entre las partes sociales, CONFINDUSTRIA al igual que la narrativa de otros entrevistados nos señalan lo siguiente:

El acuerdo sobre el contrato a término.....la tratativa sobre el contrato a término lo he hecho exclusivamente yo, ni el Presidente de CONFINDUSTRIA ni el Director General de CONFINDUSTRIA... entonces este negociado sobre el contrato a término que viene hecho no solo de CONFINDUSTRIA, sino de todas las confederaciones empresariales, entonces, con los de comercio, con los artesanos; si reunimos, aquello que en las reuniones confidenciales se llama “*il tavolone*”; es decir, todas las partes empresariales, porque son muchas las confederaciones... CONFINDUSTRIA es la más grande, sin embargo, las otras grandes, los artesanos, las cooperativas... los agricultores, etc. Con CGIL, con la CISL y con la UIL hacemos esta tratativa, muy precisa, muy cuidadosos; yo, personalmente, estoy convencido de haber concluido el negociado... con todos... hasta cuando en una mañana la CGIL... comunica que no está de acuerdo... sobre nada de aquel acuerdo... Usted entiende que después que hemos negociado, y yo le puedo decir que en conciencia que he negociado más con la CGIL que con CISL y UIL.

Entrevista realizada a Giorgio Usai

Después de la realización del Libro Blanco, - entre mes y medio después -, el gobierno autónomamente, en referencia a aquellas razones fuertes que argumentaba CONFINDUSTRIA, decide también cambiar el artículo 18, pero solamente lo efectúa en forma experimental; es decir, para aquellas pequeñas empresas que tenían hasta 15 dependientes o también más si se pasaban de esos 15 dependientes, en el cual podían no aplicarse el artículo 18, pero solo era en forma experimental por uno o dos años. Esto ha

---

<sup>155</sup> Fue asesinado por un comando de terroristas denominados la Nueva Brigada Roja, al considerar a Marco Biagi autor intelectual de una mayor flexibilidad en los contratos de trabajo.

sido muy criticado, de tal manera que converge en la realización de una manifestación en Roma, organizada por el jefe de la CGIL, en el cual convocaron a más de 3 millones de personas, que tiene como resultado que se retire de la agenda, por parte del gobierno, la discusión del artículo 18. Asimismo, se abre el diálogo sobre el Libro Blanco sin la participación de la CGIL; y en consecuencia, no participaron los otros dos sindicatos.

Durante este período político, durante el proceso de la Ley Biagi no se ha desarrollado un diálogo social, sino un diálogo de hecho (no oficial) y sin acuerdo entre el gobierno y los interlocutores sociales:

“Un diálogo reconocido; es decir, se sabía pero no era un diálogo oficial y tampoco era a escondidas. No porque oficial se necesitaba llamar a todos y si no iba uno no funcionaba. Se sabía que era la oposición; es decir la CGIL es la mitad del Sindicato eh! y el diálogo social sin ese sindicato no funcionaba. Pero después, en los últimos años si en cambio se han hechos acuerdos separados, de los últimos 3 o 4 años. Porque, yendo adelante hicieron problemas de enfrentar, y la CISL y la UIL han decidido de firmar por su cuenta, pero todo esto es contrato metalmecánico, el eje del comportamiento. Por 3, 4 veces la CGIL no lo ha firmado”.

Entrevista realizada por el autor a Carlos Dell’Aringa

Desde la perspectiva ideológica, la Ley Biagi era analizada desde dos puntos de vista; aquellos que consideran que es muy rica de contenidos, y aquellos que consideran de contenidos muy diversos, de ideología de derecha con demasiada flexibilidad. Esto, ha reflejado en el ámbito intelectual de estudiosos un gran debate sobre si aquella Ley debía ser llamada la Ley Biagi. En su lugar, se la conoce como la Ley número 276/2003 que tuvo grandes discusiones entre los estudiosos. El Libro Blanco no habría sido aprobado porque se utilizaron en sus argumentos que los contenidos fueron demasiados complejos, confusos y porque contenía demasiada flexibilidad.

En ese período, la UE no había ejercido presión sobre el cambio de las políticas de empleo, sino que era la cultura económica del tiempo. Se basaban en estudios e informes fundados por la OCDE, en el que se explicaban las razones haciendo estudios comparativos; al tiempo que se preguntaban sobre la diferencia de los modelos económicos y su funcionamiento: ¿Por qué en Europa existía tanta desocupación mientras que en Inglaterra y en los Estados Unidos la desocupación era poca? Los estudiosos



norteamericanos e ingleses; principalmente estudiosos norteamericanos mencionaban como principal causa de la desocupación, la excesiva rigidez del mercado de trabajo en Europa.

El Libro Blanco y los eventos siguientes relacionados al mismo, dieron inicio a una división entre los sindicatos. Por un lado, la CGIL; y por el otro lado, la CISL y la UIL. Esa alianza entre esos dos sindicatos concibió que la Ley Biagi fuese aprobada. Sin embargo, esa división entre los sindicatos generó una ruptura muy grande, que generó que el proceso de diálogo social fuera dificultoso en su desarrollo que con el transcurrir del tiempo, esas diferencias fueron acentuándose.

Antes de alcanzar el acuerdo, habían realizado tratativas entre el gobierno y los sindicatos CISL y UIL, pero no fueron tratativas formales, porque no estaban todos los sindicatos. Sin embargo, conocido era que la CISL y la UIL participaban de las discusiones con el Ministro de Trabajo, Maurizio Sacconi, para discutir el contenido de la Ley:

“He seguido sucesivamente el diálogo social con un éxito que ha estado de consenso de todas las organizaciones a la vez que la organización CGIL. La CISL, la UIL y otras confederaciones menores han consentido como todas las organizaciones empresariales han consentido. La única organización que se ha autoexcluido es siempre la CGIL. La organización digamos de tradición comunista”.

Entrevista realizada a Maurizio Sacconi.

No todos estaban de acuerdo, pero esas tratativas no estaban establecidas dentro del diálogo social en su sentido oficial, sino que eran de hecho. Los reformistas consideraban que esto se debía fundamentalmente al problema que Italia nunca tuvo un gobierno de centro - derecha, sino hasta 1994. Después de ese año fue un gobierno de izquierda; y en el 2000, un gobierno de centro - derecha que duraría un largo período. Entonces, la artillería de los sindicatos en el enfrentamiento con el gobierno de centro -derecha ha sido diferente basado con argumentos de confrontación.

En un primer momento, el sindicato CGIL ha emprendido el recurso de decisiones de contraposiciones hacia el gobierno, paro también político e ideológico. Los otros dos sindicatos; es decir, CISL y UIL con posiciones más dialogantes cuando estaba la

Democracia Cristiana, mientras que la CGIL dialogaba con el Partido Comunista. A pesar que emprendían acciones sindicales en conjunto, las diferencias ideológicas continuaron siendo considerables.

La contraposición política entre la Democracia Cristiana y el Partido Comunista fue de menor magnitud que entre la izquierda y Berlusconi, en el cual existía mucho más violencia en esta contraposición. La CGIL, de orientación de izquierda, y los sindicatos CISL y UIL debían actuar en referencia entre ellos; sin embargo, sus diferencias emergen desalineadas frente al gobierno de Berlusconi. En ese enfrentamiento político con el gobierno de Berlusconi, los sindicatos actuaban por separados, en el cual se generaba una contraposición política. Así, la Democracia Cristiana y el Partido Comunista respondieron de manera diversa, pero cada uno en su ámbito conservaba su política conservadora, donde se disputaban sus diferencias ideológicas, pero no lo hacían de manera enérgica.

Con respecto al enfrentamiento entre Berlusconi y Prodi, existía verdaderamente una contraposición de argumentos muy fuertes; y los sindicatos, al momento que la CISL y la UIL estaban habituadas a confrontarse, actuaban en referencia a un partido moderado. No existiendo más la Democracia Cristiana (referencia de la CISL y la UIL), se posicionaron en la centro - derecha. Este posicionamiento político manifestaba que no podía tener como referencia al Partido Comunista, o a aquello que ha venido después como gobiernos que no han sido más reconocidos; por tanto, este argumento constituye un tema político importante en el análisis del *policy making*. Esto quiere decir que, las relaciones industriales de los últimos años han subido mucho el cuadro político; han estado influenciadas las relaciones industriales italianas de estos últimos años; por consiguiente, han estado influenciadas de este cuadro político que ha generado la división de los sindicatos.

La crisis del empleo en Europa ha influenciado porque está relacionada a los años '90, donde Italia ha alcanzado niveles de desocupación muy elevados. Por consiguiente, ha estado la crisis en los años '94 y '95, seguido del ingreso de Italia a la zona euro. A la sazón, la crisis económica ha pesado en el debate sobre la flexibilidad, y surge por tal razón, todavía una vez más las divisiones políticas que influyen en la crisis del empleo.

Cómo se explica esta conectividad? Por qué? Porque en aquel momento CONFINDUSTRIA, en la época de la Ley Biagi tenía un posicionamiento ideológico de derecha, lo cual se posicionaba sobre la línea de Berlusconi y este hecho ideológico de CONFINDUSTRIA habría estimulado la influencia de la Ley Biagi.

#### **b. La Ley Biagi en relación la Ley Fornero: la introducción del concepto de precariedad**

En la ley Fornero, en su accionar político con respecto a la crisis y la flexibilidad laboral, residió doblemente de manera diferente. En un primer aspecto, pertenece a un discurso general sobre la precariedad, porque se consideraba que cuando estaba la Ley Biagi, el empleo había aumentado mucho en Italia con una tasa de desocupación del 6%. En consecuencia, nunca tuvieron en Italia una tasa baja de desocupación; pero por el otro lado, se corresponde al hecho que hubo un aumento de contrataciones de trabajo temporal, sobre todo, aquellas empresas que han usado de modo ilegal estos nuevos contratos de trabajo, que tiene por resultado donde ha quedado fuera el discurso de la precariedad y los jóvenes que no tienen estabilidad en el puesto de trabajo.

Otro aspecto importante, hace referencia a la mención que se hacía desde el Banco de Italia, en cuanto que el mercado de trabajo era demasiado flexible para los jóvenes. Para remediar estas fallas del mercado de trabajo, la Ley Fornero emprende el camino de combatir todas estos contratos y los pequeños contratos; pero primordialmente las relaciones de trabajos autónomos no dependientes que fueron utilizadas por las empresas, como un instrumento normal del trabajo dependiente para evitar pagar contribuciones sociales por tener mucha flexibilidad.

Esto era un comportamiento casi ilegal de las empresas que aprovechaban a su favor, y que no estaba comprendido en la Ley Biagi, porque la Ley Biagi había introducido contratos de trabajos flexibles pero de tipo subordinado, a la independencia, y no autónomos. La indebida utilización de los empresarios de este tipo de contratos, ha instalado un aumento en la confusión en cuanto a la precariedad era lo que denominaban según los economistas: colaboraciones, contratos a proyecto, la falsa partida IVA; es

decir, el trabajo autónomo que las empresas usaban para aprovechar los contratos a tiempo temporal. Posteriormente, el argumento de las empresas se basaba que este tipo de instrumentos que implementaban, al mismo tiempo, se encontraban en la imposibilidad de despedir a trabajadores.

En la agenda se reinstala el tema de la precariedad con la utilización de estos instrumentos, con la necesidad de combatir la precariedad laboral:

Yo no he querido reducir la flexibilidad del mercado de trabajo que es un valor importante en sí mismo, en el cual Ministro de formación económica no puede ciertamente ignorar la importancia del fin de la producción, del fin de la competitividad y de la productividad, pero he querido contrastar un declino hacia la precariedad, que el mercado de trabajo italiano estaba subiendo.

Entrevista realizada a Elsa Fornero.

Se decide modificar la Ley con el acuerdo de CONFINDUSTRIA, pero su argumento para combatir verdaderamente la precariedad, se basaba en la necesidad de tener mayor flexibilidad en el despido.

## **6. Los aspectos técnicos en las instituciones del mercado de trabajo antes de la crisis**

A partir de los finales del '90, se inicia en Italia un período de reformas del mercado de trabajo. En la tendencia general hacia la flexibilización del mercado de trabajo, "en el margen", Italia es el país de la OCDE que más ha liberalizado los contratos de duración determinada en el grado más alto de los últimos 20 años. Mientras que hasta el 2012 nada había cambiado con respecto a la LPE de los contratos de duración indeterminada y los despidos colectivos, el índice para los contratos de duración determinada se redujo desde la más alta a la media en la OCDE, entre principios de los años 1990 y finales de 2000. Si consideramos que "no se pueden analizar las políticas activas de empleo sin recordar que su promoción, por parte de la OCDE, ha tenido lugar en el marco de una ofensiva más general en contra de las *rigideces* del mercado de trabajo y a favor de la flexibilización

del mismo”<sup>156</sup> (Darmon, 2002: 94), la flexibilización en el mercado de trabajo ha provocado en el recurso al régimen de trabajo no convencional (no estándar) se ha expandido, y la proporción de empleados con un contrato de tiempo determinado se ha triplicado en menos de 20 años, llegando a la media de la UE. Este fenómeno también pudo observarse en países como Alemania y Francia.

En la clasificación de 15 a 24 años de edad, en particular, el porcentaje se ha convertido en cinco veces mayor, pasando del 11% en el año 1990 al 53% del 2012 (en contraste con un movimiento del 28% al 43% en la UE-15, de 38 % a 55% en Francia y del 34% al 53% en Alemania - datos extraídos en la OCDE, estadísticas de la fuerza del trabajo). La gravedad de la situación laboral de los jóvenes se relaciona en tres aspectos fundamentales: en primer lugar, a los niveles del desempleo; en segundo lugar, a la duración del desempleo; y por último, a la menor calidad del empleo de los jóvenes. Esto se debe principalmente a qué el concepto de trabajo hoy ha cambiado, como producto de un cambio de época ocasionada por la crisis. En ese sentido, la concepción no es la misma en la formación de las políticas públicas que deben responder a solucionar problemas sociales, que implica tener en consideración otros factores de análisis para construir nuevas políticas públicas que respondan a problemas globales con políticas locales.

Las reformas condujeron a la liberalización de los contratos de duración determinada (y las agencias de trabajo temporal, *le agenzie di lavoro interinale*) entre los años 1997 y 2008. Sin embargo, se proporciona una descripción del régimen regulatorio de los trabajadores de duración indeterminada, porque se convirtió como el tema candente en el centro del debate; asunto que fue contestado durante la década del 2000 y a principios de los 2010s; pero principalmente es el elemento más distintivo de la reforma de 2012, apareciendo como un problema social urgente a resolver por el gobierno italiano, que en el enfoque del estudio de las políticas públicas se lo incluye en la agenda por su envergadura política. Como señala Parsons (2007), se trata de un enfoque en que “la

---

<sup>156</sup> Políticas activas de empleo Revista Internacional Les politiques sociales Revista N° 11 Capítulo de Isabelle Darmon (2002) “La caja negra de las políticas activas de empleo en España”.

politización de un problema puede, por supuesto, depender del tipo de problema del que se trata, así como de la manera en que el proceso político lo ha abordado”.

El cese de las relaciones de trabajo de duración indeterminado fue reglamentado en 1966, convirtiéndose en obligatoria para proporcionar una justificación para el despido de los trabajadores. Los despidos podrían ocurrir ya sea con "causa justa" - por ejemplo, daño o robo de materiales o equipos, peleas o luchas en el lugar de trabajo, el abuso verbal y la conducta insubordinada hacia el empleador o la violencia hacia otros trabajadores - o con "razones justificadas". Estos pueden ser "subjetivos" en el caso debido a los grandes incumplimientos de las obligaciones contractuales por parte del trabajador o de bajo rendimiento, u "objetiva" en el caso de su relación con los imperativos o exigencias en la producción y organización del trabajo. No hay indemnización por despido ni notificación periódica que fueran introducidas por la ley, aunque los plazos de preaviso son generalmente proporcionados por los convenios colectivos. Sólo si el tribunal laboral dictamina que el despido tiene una causa no justa o una causa justificada (y así se lo declara como ilegítimo) es donde el empleador está obligado, en virtud de la ley 1966, a elegir entre volver a emplear al trabajador, lo que implica el inicio de una nueva relación de trabajo, y proporcionar una compensación monetaria (entre 2,5 y 14 salarios mensuales, dependiendo del tamaño de la empresa y la antigüedad del trabajador).

Un sistema con garantías adicionales para proteger a los trabajadores que están empleados en las grandes empresas (las que tienen en su nómina a más de 15 empleados dentro de una unidad de producción) se introdujo en 1970 a través de una ley llamada “estatuto de los trabajadores” (aún sin introducir ninguna indemnización por despido o estatutaria con plazo de aviso).

De acuerdo con el artículo 18<sup>157</sup> del “estatuto de los trabajadores”, en este tipo de empresas, si se declara ilegítima por un tribunal laboral el acto de despido se vería

---

<sup>157</sup> El artículo 18 nos dice lo siguiente: el despido podrá avenir de: 1) por motivos económicos atinente a la actividad productiva y a la organización del trabajo, sin la posibilidad de reintegrarse, salvo el caso donde el trabajador pueda demostrar ante el juez que se trata de un despido instrumental; por motivos disciplinarios y en tal caso el juez podrá decidir entre una indemnización o un reintegro. En la hipótesis de un despido discriminatorio el juez establecerá el reintegro. En la letra del despido será obligación la

privada de todo efecto jurídico; por tanto, conduce a la reincorporación obligatoria del trabajador a su posición anterior (pero puede ocurrir que el trabajador decida otra cosa, como por ejemplo: la elección de una compensación monetaria). Asimismo, el trabajador tendría derecho a recibir la totalidad del importe de los salarios y las cotizaciones sociales no pagadas desde el día en que él / ella fue despedido/a, que pueden suponer un coste muy elevado para el empleador. Como se ha mencionado, estas disposiciones se cambiaron en el 2012, no obstante se siguen aplicando grandes diferencias que comprenden entre los trabajadores que tienen una mejor protección en las grandes empresas, de los que trabajan en pequeñas empresas.

En cuanto a los contratos atípicos (no estándar o no convencionales), éstos se han liberalizado considerablemente desde finales de 1990. Antes de eso, fueron permitidos los contratos de duración determinada (CDD), pero sólo en los casos que se conformaban como admisibles por la ley elaborada en 1962; es decir, que se hacen mediante un trámite de autorización administrativa o por convenios colectivos. Los contratos a tiempo parcial se les había permitido desde 1984, mientras que las agencias de trabajo temporal (ATT), que habían sido descartadas a partir de 1960, fueron las primeras en ser el blanco de las RMT en el cambio del milenio.

La ley 196 de 1997 (conocida como la Ley Treu) regulaba la oferta y desempeño de las agencias de trabajo temporal. Por ésta razón, los decretos legislativos 61 de 2000 y 368 de 2001 fueron implementadas por las directivas europeas sobre el trabajo a tiempo parcial y el trabajo a tiempo determinado, respectivamente. En particular, las nuevas normas sobre el trabajo a tiempo determinado rompen con el pasado, ya que introducen la posibilidad de estipular los contratos de duración determinada, sin tener que solicitar las autorizaciones administrativas o realizar negociaciones colectivas. Un punto de inflexión en el proceso de flexibilización de las relaciones laborales fue la ley 30 de 2003 (conocida como ley Biagi), que revisó y amplió la gama de relaciones laborales contempladas en el sector privado. Luego, la leve re-regulación de algunos contratos

---

indicación de los motivos. La indemnización será decidida por el juez entre los días 15 y 27 de la mensualidad.

atípicos (no estándar), en particular los contratos de duración determinada, fue promovida por la ley 247 de 2007, pero la arquitectura básica de las reformas se hizo sin tocarlas, y en el 2008 se produce una mayor desregulación.

Por tal razón, en el mercado laboral italiano se encuentran por lo menos dos principales dualismos institucionales - para usar la terminología de Emmenegger et al (2012) - es decir, las diferencias en la protección otorgada por la ley para los diferentes grupos de trabajadores. Las primeras se remontan hacia la década de 1970, y a pesar de la reforma de 2012 la división aún persiste dentro del grupo de personas que trabajan con contratos de duración indeterminada, los trabajadores empleados por pequeñas empresas y los empleados por las medianas y grandes empresas. Como nos indica Chiesi (2013), el empleo en las pequeñas empresas es grande en Italia.

La segunda se originó durante el período en el margen de la reforma laboral iniciado en la década de 1990, y establece una distinción entre los trabajadores típicos de los trabajadores atípicos. Las consecuencias son especialmente relevantes para la protección social, en exclusivo para la compensación por desempleo, ya que no fue considerado en los cambios de las reformas de la regulación del mercado laboral, lo que conduce a importantes lagunas en la provisión social para los trabajadores atípicos (no-estándar) en particular, que motivaron la acción política como consecuencia de la crisis económica.



## **CAPÍTULO V. LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO DE 2012**

### **1. Italia: fases de la crisis y sus respuestas**

En una primera fase, la respuesta política principal del gobierno de Italia fue la explotación de las políticas existentes, principalmente mediante la adaptación a la crisis por los sistemas de trabajo de jornada reducida, en lugar de crear un sistema de compensación por desempleo integral. Este resultado, aunque perjudicial para los de afuera del mercado de trabajo y disfuncional para los índices de productividad e innovación, se puede explicar en términos de los intereses materiales de todos los colectivos corporativos y actores que participaron.

Desde la crisis financiera se intensificó a una crisis de la deuda soberana; sin embargo, una buena parte ha cambiado. Incapacidad para tomar decisiones de política económica frente a un rápido deterioro de la situación económica, que en última instancia condujo a la renuncia del gobierno de Berlusconi en noviembre de 2011. No obstante, antes de renunciar, el gobierno de Berlusconi aprobó una disposición destinada a permitir estatutariamente desregular la negociación colectiva a nivel de empresa; y como consecuencia, desregular la protección del empleo para todos los tipos de trabajadores. Aún más importante, se ha comprometido con los socios Europeos y las instituciones de Italia a la introducción de una reforma del mercado laboral para hacer los despidos más fáciles.

La instalación de un gobierno no partidista dirigido por Mario Monti, a regañadientes, apoyado tanto por el sector de centro-izquierda como el sector de centro-derecha, abrió el duro camino hacia una reforma de las pensiones que se introdujo de manera muy de arriba hacia abajo por el gobierno, con pocas concesiones a los sindicatos. El sindicalismo, con la idea argumentada por la CISL, manifestaba que antes de dialogar con el gobierno deberían ponerse de acuerdo las partes sociales:

“En este...digamos... entonces... una idea que ha tenido mucha, mucho peso en definitiva sobre la CISL; es decir, nos pongamos de acuerdo antes nosotros como partes sociales y después llevamos los resultados de nuestro acuerdo al gobierno y le hacemos aceptar, en realidad era una hipótesis que no tenía, objetivamente ningún fundamento, porque

había una diferencia de opiniones relevantes entre nosotros y las asociaciones empresariales y entre nosotros, las organizaciones empresariales. Pero también, porqué la posición sobre todo de la fase inicial del gobierno técnico ha sido aquello de decir: “con ustedes, en realidad yo tengo las cuentas en suspenso, porque si Italia ha llegado a estas condiciones dramáticas, se debía al hecho que ustedes no han pensado en el bien de Italia, sino en cada uno, a la tutela de los propios intereses corporativos y entonces en realidad con ustedes menos se habla mejor es, porque yo debo tener... como... digamos, puntos de referencias a los jóvenes en la organización del país... como ninguno de Ustedes representa a los jóvenes, yo con ustedes pierdo el tiempo”.

Entrevista realizada a Claudio Teves

Desde la visión de CONFINDUSTRIA, también había una posición política hacia el gobierno de técnicos porque no encontraban en el gobierno que fueran a representar sus propios intereses, entonces señalaban:

Con el gobierno Monti sabíamos que el gobierno no había practicado el método de la concertación. No ha habido una concertación. Monti lo dice claramente en el discurso de presentación del mismo programa del gobierno, en Noviembre de 2012 y entonces el gobierno declaró inmediatamente el modelo diverso al diálogo social, y de hecho... esto se ha buscado de hacer, el gobierno aunque porque estaba presionado desde la emergencia que debía hacer reformas ha querido enunciar principios, y ha tenido un enfrentamiento con las partes sociales y después al final ha buscado llevar adelante una posición que no siempre era compartida de todos. Digamos que no ha sido un verdadero diálogo social porque el diálogo social... yo te doy... como decir, te digo que cosa intento hacer y después te doy un tiempo para hacerlo.

Entrevista realizada a Pieroangelo Albini

Mientras que el gobierno de Monti anunció que una reforma del mercado laboral sería negociada con los interlocutores sociales, el terreno estaba preparado para una reforma radical también en este ámbito político. Las negociaciones se llevaron a cabo de una manera novedosa para el pasado reciente de Italia, con el gobierno decidido a tener su camino, y en realidad interesado en domesticar a los sindicatos con el fin de adquirir reputación en los mercados financieros internacionales. La necesidad de obtener el apoyo parlamentario proporcionó lugar a dominar las cuentas domésticas que se anunciaron, pero a la vez con capacidad de introducir cambios notables en las reglas de despidos en Italia, junto con una reforma de las prestaciones por desempleo que incrementaba la elegibilidad para los trabajadores no convencionales. Para aprobar la ley, el gobierno de

Monti aprovechó la restricción externa proporcionada por la necesidad de mostrar el progreso en las reformas estructurales antes de las reuniones claves del Consejo Europeo (CE), donde los instrumentos financieros diseñados para ayudar a Italia, estuvieron diseñados con el propósito de recuperar el acceso a los mercados internacionales de bonos que fueren aprobados.

En esta situación, tanto en la regulación del mercado laboral como la protección social, están asociadas al riesgo de desempleo de la reforma de Monti, proporcionando el paisaje institucional que enmarca los intereses de los actores apenas antes de la crisis. Sin embargo, se discuten medidas tomadas como respuesta a la crisis, donde dos fases principales son señaladas. En la primera fase, los actores políticos se forjan para adaptarse a las crisis económicas de una manera en gran medida incrementales, en el fondo del gobierno absteniéndose en gran medida de intervenir en la economía con medidas de estímulo, pero tratando de influir en las relaciones laborales. En la segunda fase, con el surgimiento de la crisis de deuda soberana en la zona euro, el gobierno tecnocrático provoca, en el contexto informal pero de difícil condicionalidad la ejercida por las instituciones de la UE, una reforma del mercado de trabajo aprobada, principalmente con el objetivo de generar la credibilidad en el ámbito internacional y restablecer la confianza de los inversores hacia Italia.

## **2. Nuevo gobierno, nuevas políticas**

En el verano de 2011 la deuda soberana de Italia fue objeto de ataques, como consecuencia de la crisis financiera mundial, la crisis de la deuda soberana griega y su mala gestión dentro de la zona euro (junto con Italia - por supuesto - por tener un alto endeudamiento, y una economía de bajo crecimiento). Los diferenciales del rendimiento entre los bonos italianos y alemanes del Estado a largo plazo (el "spread", una palabra italiana que ha sido bien conocida desde el año 1992, cuando la lira fue forzada a salir del Sistema Monetario Europeo) fue de más de 400 puntos básicos, mientras que nunca había sido superior a 200 puntos básicos, desde la introducción de la Unión Económica y Monetaria.

La ausencia de realizar una RMT cuando arriba nuevamente al gobierno en el año 2008 y la incapacidad del gobierno de Berlusconi para tomar decisiones difíciles de cara a la crisis, lo llevó a su renuncia en noviembre de 2012, en el punto más bajo de la confianza de los inversores internacionales con Italia. Con el surgimiento de la crisis, los gobiernos se encuentran en una fase que nace de inmediato caracterizada "de emergencia", en el trabajo todavía más que en otros sectores, no basta la carta del 26 de octubre de 2011 en respuesta a la UE, en la cual figura también el compromiso de aprobar una reforma de la legislación del trabajo, funcional a la mayor propensión de asumir las exigencias de los empresarios para cerrar las tantas fallidas políticas inducidas por la creciente crisis económica e internacional: el gobierno de turno cae, y en la legislatura se inicia un proceso de largas e intensas negociaciones políticas de primera instancia, y el 16 de noviembre de 2011 asume un equipo de técnicos liderados por Mario Monti con la finalidad de enfrentar la crisis y realizar las reformas acordes a las solicitadas por la UE; principalmente, la reforma del mercado laboral y la reforma de las pensiones.

Un nuevo gobierno, no partidista queda conformado, encabezado por el ex comisario europeo Mario Monti y el respaldo de una gran coalición formada principalmente por el partido de Berlusconi (Pueblo de la Libertad, *Popolo della Libertà*), un partido de centro (Unión del Centro, *Unione di centro*) y el partido de centroizquierda, Partido Democrático (Partito Democratico). El gobierno de Monti introdujo de inmediato una ley de presupuesto más severa para el 2012 por el valor de 30 millones de euros en nuevos impuestos y recortes de gastos al 2% del PIB. Una reforma de las pensiones fue aprobada de manera de arriba hacia abajo, con muy pocas oportunidades para los sindicatos de influir en las decisiones sobre el cual fueron meramente consultados:

“En las tratativas con el gobierno de técnicos, se ha abierto una novedad... del hecho que... la falta de acuerdo formal está ligada a una evolución que se está verificando también en Italia... de enfoque general; es decir, los sindicatos deben todavía pesar en la política económica, de demanda; entonces, el no hacer un acuerdo está ligado a una elección de decir: yo sindicato puedo, toma... pero luego decide la política. Entonces con el gobierno Monti se ha terminado la concertación”.

Entrevista realizada a Natale Forlani

En su discurso programático en el Senado a mediados del mes de noviembre de 2011, y nuevamente tres semanas más tarde, durante la rueda de prensa que ilustra el decreto de reforma de emergencia destinado a rescatar a Italia de una crisis de extrema seriedad para recuperar la confianza de los mercados, Monti dijo que una reforma del mercado de trabajo sería introducida, dirigida a la de-segmentación de ella, pero que - a diferencia de la reforma de las pensiones que se había presentando de forma directa - esto se llevaría a cabo de una forma negociada. Sin embargo, se dejó claro que las decisiones deben tomarse. Exhortaciones a este respecto habían llegado al anterior gobierno desde todas las instituciones europeas.

Como se ha mencionado en agosto de 2011, los actuales y futuros gobernadores del BCE habían enviado a Berlusconi una carta de urgencia instándole a intervenir en este sentido, al mismo tiempo que el BCE anunciaba que iba a empezar a comprar bonos del gobierno de Italia en el mercado secundario con el fin de aliviar la presión de los mercados sobre la deuda soberana italiana<sup>158</sup>. En octubre de 2011, en una carta a los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea a Berlusconi, se habría comprometido a la introducción de una RMT para el mes de mayo de 2012, un plazo que Monti debió cumplir.

Aparecía inmediatamente claro que el espinoso tema sería la revisión de los procedimientos de despido individual. Sin embargo, el gobierno se demostró decidido a abordar esta cuestión, sobre todo - si no solo - con los propósitos de señalización hacia los inversores internacionales y las organizaciones internacionales y supranacionales (Sacchi, 2013). Esto, a pesar de que - de acuerdo con la legislación de protección del empleo (LPE) indexada en la OCDE - la rigidez global del mercado laboral italiano proviene de lo colectivo, en lugar de los despidos individuales. En realidad, los procedimientos de despido individuales italianos se miden en el índice de la OCDE (LPE) mucho menos rígido (o costoso para el empleador) que los alemanes, porque ninguna indemnización por despido está contemplada en Italia: la posibilidad de acudir a la corte,

---

<sup>158</sup> A finales del 2012 el BCE retuvo bonos del gobierno italiano por el valor de 102,8 millones de euros, de un total de 218 millones de euros de bonos comprados entre 2010 y 2012 a través de la entonces llamada programa seguro de mercados de valores

ganar y ser reintegrados es menos ponderada en el índice que el pago de indemnización que está determinada por ley.

Por otra parte, en la gran mayoría de los casos de despidos individuales en las grandes empresas fueron negociados entre el empleador y el empleado, mediante el cual el primero ofrecía una suma de dinero a cambio de la renuncia de este último a sus derechos legales. Aún así, la protección del despido, como está escrito en el artículo 18 del estatuto de los trabajadores, había sido la línea roja para los sindicatos en la totalidad de 2000s.

#### **a. Actores políticos de la reforma del mercado de trabajo**

En ese contexto de crisis financiera y económica comenzaba un nuevo período con un proceso de inestabilidad política y social que generaban un clima especial en el gobierno y los interlocutores sociales para la elaboración de las políticas públicas, especialmente en el campo de las políticas de empleo, "por lo tanto se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto una red (frecuentemente muy) compleja de interacciones, que presenta tanto problemas de interacción horizontales (relación entre actores de un mismo nivel gubernamental) como verticales (relación entre actores que operan en escenarios europeos, estatales, sub-estatales y locales)" (Subirats, 2008).

Ante la incertidumbre política, económica y social y sin obtener un panorama claro en la búsqueda de una pronta solución, interactúan el gobierno y los interlocutores sociales bajo las presiones externas, y los "funcionarios que saben que para permanecer en el poder, el nivel de empleo y otros indicadores de salud y de crecimiento económico deben ser lo bastante altos y halagüeños. Saben que, por consiguiente, deben otorgar con generosidad concesiones en materia de impuestos y otras políticas favorables que introduzcan el nivel de desempeño empresarial que demanda el país. Al mismo tiempo, las nuevas fuerzas democráticas exigen reformas y reglamentos que no favorecen a las empresas" (Lindblom, 1999). En esta situación, el autor se pregunta "¿Qué debe hacer un funcionario ante esas circunstancias?" (1999). Aduciendo, a diferencia de Lindblom, el gobierno de Italia, para permanecer en el poder debía seguir las indicaciones de la UE, lo que significaba realizar reformas con mayores beneficios a los empresarios; y por ende,

en detrimento de los intereses de los sindicatos que tuvo como resultado un cambio en las relaciones de poder en las tomas de decisiones, principalmente en materia de políticas de empleo.

De este modo, la crisis actúa como un elemento influyente en el proceso político, creando un escenario político diferente en el ámbito de la formación de las políticas públicas, donde el escenario de decisiones se traslada a un escenario supranacional, con la presencia de constantes presiones que ejercen las élites económicas a los gobiernos, ya sean éstos nacionales, ya sean las autoridades de la UE o las multinacionales, refleja no solo la complejidad de la situación, sino también, la importancia que tienen los líderes en sus decisiones en el campo de las políticas públicas.

En este escenario, los sindicatos italianos en su rol de defensores de la clase trabajadora, no se han vistos favorecidos por las decisiones de sus gobiernos, ni por las autoridades de la UE, resaltando el período 2012-2013 -en Italia-, la relación fue lineal entre gobierno y empresarios, entre gobierno y sindicatos y entre gobierno y asociaciones, abriendo camino al gobierno para realizar reformas acordes a los intereses de la UE, sin que ello pudiera afectar (según los valores del gobierno) del todo los intereses de los sindicatos.

Al Igual que España, se pudo constatar que los actores concéntricos intervinientes en el proceso de negociación fueron: el gobierno, el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, la Confederación General de la Industria Italiana (Confederazione Generale dell'Industria Italiana, CONFINDUSTRIA); y los sindicatos, tales como la Confederación General Italiana del Trabajo (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, CGIL), la Confederación Italiana de Sindicato de Trabajadores (CISL) y la Unión Italiana del Trabajo (UIL).

#### **b. La emergencia económica y la relación entre la política y las políticas**

La emergencia económica ha hecho re-entrar la relación entre política y políticas, fundamentalmente en las políticas de trabajo que es una de las políticas más atractivas para estudiar esa relación. De aquí emerge el rol de los partidos políticos donde las

decisiones políticas son sustancialmente limitadas por no poseer esa capacidad de elaboración. Esto responde a la influencia de la doble lógica de los intereses que en otros sectores son muy fuertes. De un lado, los intereses de los sindicatos y CONFINDUSTRIA, entre las otras asociaciones de medianas y pequeñas empresas; y del otro lado, los intereses de los expertos (laboristas, economistas, etc.). Estos dos sectores han construido un terreno en el cual casi nunca es un encuentro de enfrentamientos políticos, en el sentido que - cierto es que el estatuto de los trabajadores había sido aprobado por la Democracia Cristiana - fue una reivindicación, realizado entre otros, por el socialista Gino Giugni (profesor) que deja una huella, en los años sucesivos, en la relación de estos sectores que se han basado sobre este terreno.

En cambio, el *policy making* está muy politizado y esta politización se manifiesta esencialmente en los aspectos simbólicos; por consiguiente, el artículo 18 debería ser un problema pequeño respecto al problema complejo de la RMT.

La única dimensión política - ideológica que ha sido diferente; fue la emergida en la Ley Lombarda, que simbolizaba la filosofía de Roberto Formigone, de *Comunione e Liberazione*, sobre la subsidiariedad, etc. Esa Ley ha reconocido un gran espacio a los temas privados o *non profit* en el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo. Esta fue la excepción a una aplicación de la filosofía de la impostación del enfoque general de la subsidiariedad en la Región de Lombardía. El problema, ya sea a nivel nacional o a nivel regional, substancialmente es ideológico cada vez que se habla o discute la RMT, independientemente del artículo 18 no existe ningún otro aspecto. Esta dimensión política - ideológica explica que predomina finalmente la lógica de los intereses, de un lado; y la lógica de la comunidad de los expertos, del otro lado; que tienden a crear un terreno común.

En términos del análisis de la política, el gobierno de Berlusconi, y en general la centro derecha - pero con ciertas oscilaciones -, ha pensado en poder utilizar este y otros acontecimientos, particularmente relativos a la Fiat, con la lógica de dividir los sindicatos y que en cierta medida lo ha logrado. Esto significa que Berlusconi no logra combatir a los sindicatos en su totalidad. En definitiva, ha enfrentado a todos los sindicatos, y desde este punto de vista ha introducido divisiones entre ellos, pero otorgando muchas



concesiones a los sindicatos. Desde este punto de vista, el efecto político no fue una batalla en contra los sindicatos, sino una batalla por la división de los sindicatos. Este accionar político tuvo la consecuencia automática de facilitar un mayor espacio político a los sindicatos, a cambio de obtener el consenso de una parte relevante del movimiento sindical.

Ese cambio, esa política del gobierno ha producido un cambio en las políticas de empleo y las políticas de las pensiones, que no fueron suficientes. Es decir que, el efecto de ese cambio político en los inicios de los años '90 ha politizado una serie de *issues* que antes estaban escasamente politizadas, siendo estas políticas mencionadas algunas de las que han estado más politizadas. Sin embargo, el problema político reside en el hecho que hacer una batalla en contra o a favor de los sindicatos tiene en el trasfondo su propia dignidad. Pero hacer una batalla para dividir a los sindicatos no ha tenido mucha dignidad, porque ha significado que al final, una parte del sindicato se vio forzado a una elección política, y la suma algébrica de ese enfrentamiento político, fue cero. Por consiguiente, desde este punto de vista político ha sido sustancialmente táctica y no una elección estratégica, que sustenta como las decisiones políticas en Italia, a partir de los años '90, han ido cambiando, en el sentido que las mismas venían tomadas en su mayoría por el Parlamento, entre los intereses y la comunidad de los expertos; y en menor medida, por los partidos políticos.

Durante el período de crisis, las decisiones tomadas en el marco de las negociaciones políticas han sido objeto y motivo de encuentros políticos. Esos encuentros políticos han estado circunscriptos más en la apariencia que en la realidad misma; en consecuencia, fue difícil identificar una línea precisa sobre qué aspectos debían abarcar la flexiseguridad, o solo si se quería obtener dinero que en ese momento el gobierno no disponía. Por ende, el problema político fue enfrentar esa crisis con una respuesta de naturaleza política que permita la formación de las políticas públicas. Por ende, la política determina la política pública.

La RMT de Fornero fue una reforma direccionada a resolver la precariedad y la ausencia de trabajo de los jóvenes. Si observamos las estadísticas en la tabla siguiente, la tasa de desempleo de los jóvenes correspondiente al año 2012 es del 37,7%, lo que

significa que la RMT en el gobierno de Monti fue una de las prioridades, conjuntamente con la reforma de las pensiones.

**Tabla 12 : Tasa de desempleo de los jóvenes (menos de 25 años)**

REGIÓN (Mes/12)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Unión europea (28 países)</b>	17,0	20,4	20,8	22,1	23,3	22,8	20,6	19,0
<b>Zona euro</b>	17,5	20,3	20,3	21,5	23,6	23,5	22,2	21,2
<b>Alemania (hasta 1990)</b>	10,2	9,7	7,9	7,2	6,9	6,9	6,4	6,4
<b>Grecia</b>	25,8	29,0	40,2	53,4	57,4	57,1	51,2	51,3
<b>España</b>	30,1	38,0	42,3	47,9	54,5	53,6	50,5	44,9
<b>Francia</b>	21,6	23,9	22,8	23,5	26,7	24,2	25,3	25,0
<b>Italia</b>	22,4	25,9	28,9	32,8	37,7	41,5	39,1	37,9
<b>Portugal</b>	24,0	28,2	28,4	36,1	41,4	36,1	35,1	31,2
<b>Reino-Unido</b>	15,6	18,5	19,8	21,4	20,5	19,0	15,3	12,7

**Fuente:** Eurostat

El proceso político de la RMT de Italia durante los años 2011, 2012 y 2013 estuvo influenciado por la crisis. Esto ha implicado en el gobierno de Italia y en las instituciones europeas actuar en un estado de emergencia económica, con la finalidad de resolver los problemas sociales de manera urgente. En ese contexto, el gobierno de técnicos no tenía los antecedentes ni la experiencia en la gestión pública; por ende, no sabían gobernar sin leyes. Por tal razón, la incursión del gobierno de técnicos al Parlamento fue reducida, puesto que cada vez que acudían se abría un nuevo problema político. Por el otro lado, existía una falta de capacidad política en relación a que muchos de ellos tenían su primera experiencia ministerial, en el sentido que había una serie de asesores técnicos que decían como se hacían las políticas, pero no decían verdaderamente como se elaboraban las políticas en la dinámica de la misma política.

Esa relación entre *politics* y *policies* es importante para comprender que esta es una *policies*, en la cual la comunidad de los expertos tienen la capacidad de escribir leyes; y en muchas otras *policies*, los expertos no tienen la capacidad de escribir leyes porque la

*politics* determina su formación. En consecuencia, ese efecto consiste en decir cuáles son las orientaciones, pero después las leyes son escritas por los asesores del Estado, los miembros de las comisiones legislativas, entre otros; en la influencia de la *politics*, y posteriormente se escriben definitivamente las leyes.

La gran diferencia se basa en que hay personas de las cuales son capaces de escribir leyes por expertos acordes a la temática, como son los ejemplos de Pietro Aquino, Marco Biagi que fueron expertos en el sector del empleo, como su aliado Tiraboschi que es capaz de escribir una ley por su experticia en las políticas de trabajo; también Giuliano Cazzola y Emilio Reyneri, expertos en los sindicatos. De hecho, esta es la diferencia que existe entre un sector de *policies* y otros sectores de *policies*. En el caso del estatuto de los trabajadores, escrito por Gino Giugni (profesor del Derecho del Trabajo y de la historia de la legislación del trabajo), significa que la influencia de los juristas, académicos, estudiosos, etc. siempre ha sido siempre de gran influencia en Italia.

En cambio, a diferencia de otros sectores, las leyes las escriben los funcionarios del Estado; o para ser más preciso, miembros del Consejo de Estado y otros funcionarios técnicos. Aquí, consta una diferencia importante a considerar en la formación de las políticas; es decir, la diferencia en este sector de *policies* y otros sectores de *policies*. La otra cuestión, se corresponde a que este sector de *policies* efectivamente se ha politizado; es decir, que han recurrido más a las páginas de los diarios para hacer política que a la misma elaboración de las políticas. Por consiguiente, estos sectores del *policies* no tienen una función importante desde la perspectiva de la formación de las políticas públicas, simplemente porque se han politizado. No se desarrollan verdaderas discusiones de una determinada política; por ejemplo, la agricultura, la innovación, las políticas educativas y/o universitarias, etc. Todas estas cuestiones que inciden en el proceso político del *policy making*, que tienden a dominar un mecanismo consensual que busca dar soluciones al problema.

En esa dinámica política, el artículo 18 se ha convertido en un tema de fuertes disputas entre el gobierno y las partes sociales por su alto valor politizado. Además, se ha convertido en un problema de valores que no es mediable en las cuestiones técnicas, que tiene como resultado político estar a favor o estar en contra. Técnicamente, la magnitud

del problema no es demasiado grande si se considera que hay aproximadamente 20 mesas de negociación política al año, en el cual se trata de resolver el destino de millones de personas ocupadas. La preocupación de esos encuentros políticos corresponde más a la dinámica política; en síntesis, solo se preocupan del destino de pocas personas. Si en esas mesas de negociaciones políticas se meten todos en acuerdo, el problema se traduce en el simple hecho de realizar una erogación monetaria.

En realidad, el problema es la cuestión económica que explica cuando las empresas hacen uso del despido discriminatorio, y esto es considerado como una cuestión anti sindical. Por ello, ninguna empresa se embarca en estas cuestiones, porque directamente llaman a la persona que quieren despedir y le proponen un acuerdo económico que requiera conformismo entre ambas partes. En la mayoría de los casos de despidos, responde a cuestiones económicas y tratar de no generar conflicto con los sindicatos. Los demás casos son menores en cuanto a la cantidad de despidos discriminatorios; por ende, es un problema que no existe desde el punto de vista de la ocupación; sino que es un problema de valores el simple hecho de decir que: si hay un derecho al trabajo, el jefe no puede elegir quién trabaja allí, pero si se ponen de acuerdo entre las partes, es difícil de decir no.

Por consiguiente, las modificaciones en el *policy making* son muchas, pero existe la diferencia significativa cuando el *policy making* está en la escritura de la ley redactada por una comunidad de expertos externos a la administración del Estado. Así, el ministerio del Welfare como estructura burocrática pierde peso en la formación de las políticas, en el sentido que no tiene la competencia política para la formación de las políticas. Desde este punto de vista, es un juego de poder político realizado desde fuera de las competencias del Estado; y en ese proceso político, es precisamente que el gobierno de Mario Monti y Elsa Fornero, en su interés de imponer las cuestiones técnicas, fueron superados por la acción política.

En cuanto al principio de subsidiariedad, Formigone, CGIL y *Comunione e Liberazione* han buscado extenderlo a otros sectores. Uno de esos sectores corresponde a las políticas de trabajo, donde citaban que el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo debe ser pagado por las regiones, con el propósito de encontrar empleo a los

desocupados. En ese sentido, están las empresas privadas, las organizaciones *non profit* y las organizaciones públicas que deben facilitar ese encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo.

La ley de la Región de Lombardía menciona que el financiamiento a estas estructuras están elaboradas, no sobre la oferta, sino sobre la capacidad de obtener resultados en la búsqueda de trabajo. Por ejemplo, sea público, privado, o *non profit*, en el caso que le encuentren trabajo a 10 personas, se le transfiere una determinada cantidad de dinero; y si le encuentran trabajo a 5 personas, se les transfiere la mitad del dinero. Para ello, es necesario realizar acreditaciones para ingresar al sistema, y una vez acreditado puede acceder a ese derecho. Este sistema en el sector del trabajo, prácticamente no ha funcionado con esa filosofía a causa de una difícil aplicación; a diferencia del sector de la sanidad, que ha funcionado correctamente.

Sin embargo, esta práctica política ha inspirado de manera particularmente diversa. En realidad, la región de Lombardía ha hecho de esta una política de bandera; es decir, que también en la política sobre la investigación, la política de viviendas, en el concepto de financiar la demanda y no la oferta como el caso de la sanidad, fue una cuestión manifiesta para hacer política de la política de subsidiariedad, cuando sustancialmente fue una política de *voucher*. Las empresas que se candidateaban a realizar este trabajo fueron todas las empresas pertenecientes a *Comunione e liberazione*, con la excepción del sector de sanidad

A partir de ésta política, encontraron el modo de hacer política y financiar su organización de grupo político utilizando los fondos públicos a través de las empresas. El hecho importante fue que *comunione e liberazione* ha probado de aplicar esta filosofía asimismo a las políticas activas del empleo; y no así las políticas pasivas, puesto que no son competencias de las regiones. Esto, es parte de una característica distintiva y particular de la región de Lombardía. En el resto de las regiones de Italia, las políticas de trabajo son sustancialmente homogéneas, ya sean las regiones de ideología de centro – derecha, ya sean las regiones de ideología de centro – izquierda.

Para el análisis político, esto constituye un sector interesante, ya que de un lado tiene su aspecto técnico; y del otro, tiene el aspecto político, al punto que los actores políticos

buscan hacer política de las políticas, y tratando ser noticia en las primeras páginas de los diarios. Este fenómeno político es particular, ya que impide en cierto sentido que las políticas técnicas no lleguen a las primeras páginas de los diarios. Como hemos mencionado anteriormente, la politización es una política táctica, no estratégica; por ende, no consiste en una lucha contra los sindicatos.

Desde el punto de vista del *policy making* estos factores fundamentales explican la incidencia de la política. Es decir, por un lado había, - y existe actualmente - una comunidad de expertos muy fuerte; por el otro lado, había una politización de las políticas. Sin embargo, esta politización no fue una politización en pro o en contra de los sindicatos, fue una politización sobre las políticas, que posteriormente culmina en los aspectos simbólicos.

### **3. Las negociaciones políticas entre el Gobierno y los interlocutores sociales**

La UE, específicamente la BCE, en el momento que Italia tenía problemas, no solo en el mercado de trabajo, sino también de crecimiento económico, se le recomienda a Italia reformar, entre otras cosas, el mercado de trabajo con el objetivo de una mayor flexibilidad. Con este argumento, CONFINDUSTRIA y UE, presionan en el inicio al nuevo gobierno de Monti, para que ese pedido sea transformado en Ley.

Frente a la reforma del mercado de trabajo, CONFINDUSTRIA y también los sindicatos criticaban la elaboración de la Ley. En esas críticas, existe el motivo político que explica el hecho en el cual ninguna de las partes sociales haya firmado la Ley. Un proceso político de diálogo social entre el gobierno y los interlocutores sociales no fue posible, como consecuencia de hacer referencia al artículo 18. Desde los sindicatos decían:

“Nosotros decíamos lo que pensábamos, pero después terminaba allí. El gobierno técnico desde este punto de vista no ha privilegiado ninguno de los interlocutores sociales...a considerado a todos los interlocutores sociales... en realidad del camino que ellos han sido llamados a resolver. Entonces, la posición de los técnicos...entre comillas... ha sido aquello de decir a las partes... nosotros tenemos este

objetivos...estas intenciones... pensamos hacer de este modo... registramos aquellos que ustedes dicen...después nos vemos”.

Entrevista realizada a Claudio Teves

A pesar de este hecho, el gobierno envía un proyecto al Parlamento, donde se hicieron todas las modificaciones correspondientes del caso, para que se convierta en Ley.

Las negociaciones con los interlocutores sociales comenzaron en el mes de enero de 2012, que gira en torno a tres temas principales: la protección contra el despido, la regulación de los distintos tipos de contratos de duración determinada y el ‘falso autoempleo (es decir, el autoempleo que disimula lo que debe ser cubierto por los contratos de trabajo dependientes, mejor regulado y que son más costosas para el empleador), y una reforma de la Caja de integración extraordinaria (denominada en italiano como *Cassa integrazione straordinaria*, *CIGS*<sup>159</sup>), la prestación por movilidad y las prestaciones por desempleo. El proceso de reforma fue complejo y articulado. Básicamente, tres fases pueden ser identificadas: en una primera fase, entre los meses de enero y de marzo de 2012, se produjeron negociaciones entre el gobierno y los interlocutores sociales:

Le puedo decir, que ha habido una tratativa entre el gobierno y todas las partes sociales; por lo tanto, esto, exactamente es la misma cosa, el gobierno no obstante ha consultado a todos. Tratativa que ha durado algunos meses. Digamos después que la Ley ha sido aprobada en Julio...entonces no ha sido así un proceso largo como la Ley Biagi. Entonces ha sido un proceso, siempre relativamente largo, porque ha sido una tratativa de algunos meses, entonces esta tratativa sin embargo, con esto acá hablamos de diálogo social, porque, después el acuerdo no se ha hecho. El acuerdo no se ha hecho, también por aquello, no se ha logrado de encontrar un acuerdo con algunos aspectos, en particular sobre la modificación del artículo 18, despido individual y también sobre la reforma sobre las amortizaciones sociales, digamos dos puntos, hay otros puntos de fuerte tensiones, pero estos dos probablemente son los que han estado más obstaculizados para el acuerdo. Sin el artículo 18 se podría haber logrado un acuerdo al final.

Entrevista realizada a Livia Ricciardi

---

<sup>159</sup> Es un beneficio económico proporcionado por el Gobierno para complementar o sustituir los ingresos de los trabajadores a los fines de hacer frente a las graves situaciones de excesos ocupacionales que podrían dar lugar a despidos masivos, en particular a los obreros, trabajadores, empleados, directivos, socios y no socios de cooperativas de producción y trabajo, trabajadores poligráficos y periodistas, y dependientes.

En términos generales, el gobierno culpó a los interlocutores sociales por ser cómplices o accesorios del crimen de empujar a Italia al borde de la catástrofe financiera, a través del comportamiento concentrado en la búsqueda de rentas en la formulación de políticas que, según el gobierno, ha obstaculizado la innovación política y el desarrollo económico. De este modo, su estilo de toma de decisiones fue más bien de arriba hacia abajo, donde básicamente las negociaciones fueron realizadas a la sombra de la jerarquía: las negociaciones tripartitas podrían desarrollarse, pero el gobierno dejó en claro que el *statu quo* no era una opción, y que volvería a la acción unilateral si no hay acuerdo; o, más importante, un acuerdo que consideraba insatisfactorio si no se alcanzaba una reforma conforme a su voluntad. La tratativa con los sindicatos y también con las confederaciones empresariales por parte del gobierno fue:

“La tratativa con los sindicatos ha estado molesta porque yo no había medida con frecuencia con los sindicatos, y en muchos casos ellos se han sentido desplazados de mi modo directo del hecho que yo ponía; es decir, el sindicato en Italia tenía su ritualidad que yo no conozco y no conocía, y esto ha comenzado al inicio una suerte de... distancia... el contexto de la situación ha sido difícil, pero ellos han tenido, han oscilado entre mucha rigidez y un poco de desplazamiento por el hecho que este gobierno tenía entonces una estabilidad al fin del inicio que no había hecho concertación. Había hecho diálogo, pero después había decidido; por tanto, no ha sido fácil el diálogo con los sindicatos”

Entrevista realizada a Elsa Fornero

La negociación política -con un estilo de consulta del gobierno hacia los sindicatos y los empresarios- no ha originado la creación de la Ley, porque no ha sido firmada por los interlocutores sociales. Por consiguiente, fue una Ley que se denominaba por el gobierno de Monti y los interlocutores sociales, como: “*No es hija de ninguno, No tiene paternidad*”. Esta Ley, previamente a su proceso de ser sancionada fue criticada por los sindicatos y CONFINDUSTRIA, que según los entrevistados economistas manifestaron que fue motivo de muchos ataques relacionados a las cuestiones técnicas, como también de orientación política:

“Entonces la han atacado según yo, injustamente, excesivamente. También porque en el Parlamento se vuelve a poner en marcha desde Tiziano Treu. Aunque yo le he dado una mano a él. Fornero no ha querido porque temía que yo todavía en aquel momento estaba en el



enfrentamiento con la CGIL, no era muy amado. Después en cambio las cosas se han aplanado y ahora está el Partido de Izquierda y yo dentro”.

Entrevista realizada a Carlo Dell’Aringa

Mientras que el gobierno tenía su forma de realizar la reforma en los contratos atípicos y el ‘falso’ trabajo autónomo, como la regulación en ese campo y la introducción de una mayor flexibilidad para algunos contratos al mismo tiempo, en el ámbito de los sistemas de garantía de los recursos, el gobierno tuvo que retroceder de su intención original para poder deshacerse de los CIGS, dada la feroz oposición de los interlocutores sociales, y particularmente CONFINDUSTRIA. En cuanto concierne a la regulación del empleo, a mediados del mes de marzo de 2012 los sindicatos parecían estar dispuestos a aceptar cambios en los despidos económicos, dejando a los tribunales laborales la decisión de reincorporar al trabajador, que en caso de despido económico fuese dictaminado de manera injusta provista para él o ella con una indemnización monetaria, en la decisión de un despido operacional.

El Primer Ministro Monti decidió jugar duro para adquirir reputación en los mercados internacionales, y pasó a la acción unilateral, pidiendo a todas las partes implicadas que de acuerdo (o en desacuerdo) sobre la propuesta de despido económico, una vez que un tribunal había fallado a favor del trabajador, preveía únicamente una compensación monetaria, descartando la reincorporación.

Todos los sindicatos acordaron, excepto CGIL; y en las semanas siguientes fueron testigos de protestas montadas entre las filas de los sindicatos firmantes, con la convergencia entre CGIL, CISL y UIL. Esto puso la presión sobre el liderazgo a la CISL y la UIL. Al mismo tiempo, CGIL convocaba a una huelga general, aunque sin indicar una fecha, a fin de permitir cierto margen para nuevas negociaciones. Esta situación, implicaba altos riesgos para la cohesión interna del Partido Demócrata (PD), dividido entre su apoyo al gobierno de Monti y los de estrechos vínculos con CGIL.

El enfrentamiento político que perduró durante ese período ha respondido en principio a tres ejes fundamentales. El primer eje corresponde a la tradición italiana. Los economistas sostienen que el derecho del trabajo es importante, que no tiene relación con el hecho de estar de acuerdo o no, sino que el pensamiento económico es la que debe

dominar. Esto es una tradición, la garantía, el derecho de la protección, de la lucha de clase, los patronos, la burguesía, en el cual consideran que el derecho hace barrera. El trabajo, al ser como vista como una cuestión de civilidad, de derechos fundamentales pertenece a una fuerte tradición italiana. En ese sentido, los industriales han estado siempre un poco diferentes, porque en sus argumentos señalan que no es una cuestión de derecho, sino que es una cuestión que el mercado laboral necesita ser flexible para aumentar el empleo. Siempre ha sido un asunto ideológico por tanto, la política ingresa inevitablemente.

A medida que el subsecretario del PD contaba al Financial Times, esto repercutió en la viabilidad del propio gobierno (si el PD se derrumba, también sería la caída del gobierno de Monti). Así, fue la iniciativa del mismo PD que llegó a un compromiso entre el gobierno y los partidos que lo apoyaban y que fue alcanzado, en el cual predice la posibilidad de que el juez aún puede ordenar la reincorporación de un trabajador ilegalmente despedido por razones económicas, si debiera haber una manifiesta falta de motivación. Esta enmienda fue suficiente para que los dirigentes de la CGIL reclamaran crédito *vis-à-vis* a sus bases y aprobar la reforma (no obstante lo dispuesto a la oposición de FIOM y a otros componentes de la izquierda).

Tras el acuerdo entre el gobierno y los partidos que lo apoyan, el proyecto de ley fue presentado e introducido en el Parlamento. Intereses que habían sido vallados fueron derrotados en la fase de negociación y se introdujeron algunos cambios, pero la estructura básica de la reforma fue conservada, y no se hicieron modificaciones a la regulación del despido. La ley fue aprobada en virtud de un voto de confianza en ambas cámaras del Parlamento, con la aprobación llegada al final del día antes del trascendental Consejo Europeo de los días 28 y 29 de junio de 2012, cuando de plano se aprobó el programa monetario de operación simple o programa de transacción monetaria.

El programa fue considerado por el gobierno italiano como una gran munición contra la manifestación de los diferenciales de rendimiento, introduciendo una red de seguridad, en el cual Italia podría saltar hacia adelante (los medios de comunicación italianos denominaban el programa como el escudo contra la propagación, *scudo anti spread*), pero su introducción no era en absoluto controversial entre los miembros de la zona euro.

Monti, necesitaba urgentemente realizar la reforma del mercado de trabajo para convencer a Alemania y a los otros socios reacios de la zona euro que Italia estaba haciendo su tarea y merecía su confianza.

#### **4. Los aspectos principales del contenido de la reforma**

La reforma realizada por el gobierno de Monti fue amplia y muy compleja. Tres aspectos fueron relevantes: la regulación de la protección del empleo, las prestaciones por desempleo y la reducción de la jornada laboral. Se debe tener en cuenta que las políticas activas del mercado laboral en su cuestión integral surgen continuamente cambios, para lo cual la reforma proporciona un marco de nuevas intervenciones que generan un dinamismo político entre el gobierno hacia su interior y sus negociaciones con los interlocutores sociales.

La ley trata de hacer que sea más difícil de usar los falsos autoempleos (o trabajo autónomos) e introduce cambios en la regulación de los contratos de duración determinada. En cuanto a los primeros, ahora será mucho más difícil para los empleadores (o la patronal) de contratar a contratistas independientes, que con frecuencia se utilizaban en lugar de los trabajadores dependientes porque lo consideraban mucho más costosos (Berton et al 2012). Respecto a esto último, por un lado, se desalienta la repetición, incrementando el período que debe transcurrir entre dos contratos consecutivos de duración determinada; por otro lado, se deshace del exceso de la necesidad de proporcionar una razón para establecer un primer contrato de hasta un año.

En cuanto a la protección contra el despido en las empresas de menos de 15 empleados, nada cambia. Para las empresas por encima del umbral según lo establecido por el artículo 18, deja intactas la protección en el caso de los despidos discriminatorios, mientras que se cambian las reglas para los despidos disciplinarios y económicos en el caso que el juez lo considere injusto, introduciendo la posibilidad de que la readmisión sea sustituida por una compensación monetaria. Sin embargo, a diferencia de Alemania, por ejemplo, sin indemnización por despido ha sido introducido por la reforma, que con

el fin de obtener una indemnización monetaria, el trabajador debe acudir a los tribunales y cuestionar la justificación del despido.

Para los despidos económicos, un procedimiento de conciliación se hace obligatorio, donde un acuerdo (lo más probable, que un acuerdo económico sea a cambio de la disolución de un mutuo acuerdo en la relación laboral) puede obtenerse entre las dos partes asistidas por abogados, consultores y representantes sindicales, reunidos ante un comité de resolución de conflictos. Si el procedimiento de conciliación no ayuda, cuando el trabajador presenta una demanda y el despido se considera que es injusto, el trabajador no podrá ser reincorporado, pero sí recibirá una compensación monetaria que oscila entre los 12 y 24 meses de salario, según lo determine el juez. Esto se obtiene a menos que exista una manifiesta falta de motivos en el despido económico, en cuyo caso el juez puede decidir reintegrar al trabajador (con los salarios no percibidos que cubran los 12 meses). Además, el juez aplicará las normas pertinentes a los despidos discriminatorios o disciplinarios, si durante las audiencias judiciales de ello resulta que esos son los verdaderos motivos para el despido.

En términos generales, un trabajador despedido por motivos económicos no será reintegrado. Si ella / él no consiguiera ningún dinero, a menos que el acuerdo monetario sea alcanzado en la etapa de resolución de conflictos, o salvo que ella / él cuestione el despido y el juez encuentre que sea injusto. ¿Cuáles serán los efectos de la reforma? Claramente, esto depende de la conducta de los empresarios, teniendo en cuenta a los tribunales. La tratativa obliga a llegar a un acuerdo que pueda conducir a un equilibrio con lo que emerge un precio económico de los despidos, basada en la probabilidad de que los tribunales fallan en contra de la imparcialidad de los motivos económicos indicados por el empleador. Sin embargo, la posibilidad de que el juez haga sancionar de manera evidente por falta de motivo económico con la reincorporación hace que el cálculo del costo, en el peor de los escenarios para el empleador sea relativamente incierto, ya que esto dependerá principalmente de la postura adoptada por los tribunales. Por otra parte, una medida importante de previsibilidad, en el peor de los casos, es llevado al nuevo régimen por la disposición que limita a los 12 meses de salarios no percibidos a la responsabilidad del empleador, en el caso de su reincorporación (aunque las debidas cotizaciones sociales no tienen un límite).

La reforma fue justificada por el gobierno con el argumento que esto serviría para reducir la segmentación. En general, este no parece ser el caso en cuanto a la legislación de protección del empleo; en particular, los dualismos institucionales entre los trabajadores empleados en grandes empresas y los que trabajan en pequeñas empresas siguen existiendo, ya que no se introdujo ninguna indemnización por despido. Lo mismo ocurre con respecto a los trabajadores de duración determinada, que no reciben ninguna compensación por la no renovación de su contrato (como es el caso de Francia, y actualmente en España). Diferente en este sentido pueden ser los efectos de la reforma con respecto a la compensación por desempleo.

En primer lugar, aunque no se implantó ningún mecanismo adecuado de experiencia sin calificación, los empleadores que contratan a trabajadores con contratos de duración determinada (incluidos los trabajadores temporales de agencias de trabajo, pero excluyendo los trabajadores de temporadas o estacionales y aprendices) tendrán que pagar una mayor contribución al fondo de seguro de desempleo (1,4 puntos porcentuales más). Si el empleador contrata al trabajador con un contrato de duración determinada, los últimos 6 meses de cotizaciones adicionales son reembolsados. Por otra parte, cuando un empleador despide a un trabajador de duración indeterminada (o no emplea un aprendiz al final del aprendizaje) ella / él tiene que pagar a la Administración del Seguro Social una suma global de unos 500 € por cada año de antigüedad en el empleo donde trabaja, con un máximo de 3 años.

Contrariamente a las indemnizaciones por despido o por cese; en resumen, aquí no se pagan a los trabajadores sino a la Administración de la Seguridad Social, ya que estas disposiciones están dirigidas a la financiación de la ampliación del grupo de los beneficiarios de prestaciones por desempleo. Como tales, no se benefician directamente a los trabajadores. Sin embargo, también podrían trabajar como desincentivos para que los empleadores contraten en virtud de contratos de duración determinada, sólo como una forma de ahorro de costes de mano de obra, o para despedir sin una fuerte racionalidad económica.

En cuanto a los beneficios directos para el trabajador, la reforma sustituye la prestación por desempleo ordinario, introducido en su forma básica en 1919, con un

nuevo régimen, el *ASPI*<sup>160</sup> (*Assicurazione Sociale per l'Impiego*, Seguro Social para el Empleo) a partir de 2013. En términos de titularidad, el *ASPI* hace una diferencia para los aprendices, ya que ahora están totalmente enrolados en el sistema. En términos de elegibilidad, sin embargo, los requisitos para acceder al *ASPI* siguen siendo los mismos que para el viejo beneficio ordinario (un período de carencia mínimo de dos años y por lo menos 52 semanas de cotización en los últimos dos años), tanto para los trabajadores que no sean aprendices de las acciones como de las personas con derecho al régimen de beneficios por desempleo (BD), siguen siendo los mismos.

Sin embargo, la cantidad de la *ASPI* es mayor que el importe propuesto por el beneficio anterior. Además, la ley ha previsto una senda de aumentos graduales en la duración de la prestación, que culmina con una duración máxima de 12 meses en el 2016, en comparación con los ocho meses para el beneficio ordinario que estaban previstos. Para los mayores de 55 años la duración máxima se puede extender a los 18 meses, siempre que ellos hayan contribuido más que el requisito de la contribución básica para la elegibilidad (52 semanas en los últimos dos años).

El *ASPI* está escoltado por otro nuevo régimen, llamado *mini-ASPI*<sup>161</sup>, para atender a los trabajadores con reducción de registros de cotización y para aquellos que han ingresado al mercado laboral de manera reciente. En comparación con el régimen que se sustituye, el beneficio del requisito reducido se introdujo en 1988, el *mini-ASPI* logra deshacerse de un período mínimo de adquisición de derechos requeridos de dos años, ampliando así el grupo de potenciales beneficiarios para incluir a aquellos que han entrado recientemente al mercado de trabajo. Para ser elegible para el *mini-ASPI*, el único requisito es haber acumulado al menos 13 cotizaciones semanales en el último año. La

---

<sup>160</sup> El seguro social para el empleo -comúnmente llamado *ASPI*- (*ASPI-L'assicurazione sociale per l'impiego*) es una red de seguridad social establecido por la reforma del mercado laboral (la llamada reforma Fornero y reemplaza la indemnización para la movilidad: tiene una duración de 12 meses (18 por los sobre 55) y es igual al 75 por ciento de la retribución hasta 1.150 euros y al 25 por ciento por la parte superior a éste límite. El *ASPI* es una herramienta que se enciende automáticamente cuando hay un trabajador que se encuentra en un acontecimiento de paro y que sustituye a la mayor parte del subsidio del desempleo, además del subsidio por la movilidad. Está prevé también una *mini Aspi* para los jóvenes y aprendices, a condición que pueden contar sobre dos años de ancianidad aseguradas.

<sup>161</sup> La *mini ASPI* es lo mismo que la *ASPI*, solo que cambian algunos requisitos de acceso como la pérdida del trabajo de manera involuntaria, el requisito de la antigüedad contributiva no es necesario y debe poder hacer valer al menos 13 semanas de contribución de trabajo en los doce meses precedentes a la desocupación.

duración máxima del beneficio se estableció en la mitad del número de semanas cotizadas del último año; por ende, con una duración mínima del beneficio de aproximadamente entre un mes y medio, y un máximo de seis meses. El importe del *mini-ASPI* es el mismo que para el *ASPI*.

Gracias a la extensión de la titularidad al régimen principal (el *ASPI*); los aprendices, y en particular, para el período de carencia mínima que se levantó para la elegibilidad para el *mini-ASPI*, la elegibilidad en general para los regímenes de prestaciones de desempleo basados en los derechos ha aumentado considerablemente. El número de empleados que no reciben un beneficio, si pierden su trabajo se reduce en más de dos tercios, de 2.000.000 a 600.000 aproximadamente. En particular, la inelegibilidad de la contratación directa desciende del 40% al 17%, y las agencias de trabajadores temporales del 50% al 20%.

Como se ha mencionado, esto se debe principalmente al *mini-ASPI*, que sin embargo tiene una duración de un período muy corto de tiempo: sólo son subvencionados el 10% de los contratados directamente y las agencias de los trabajadores temporales que pueden sacar beneficio de una duración máxima de seis meses. Al mismo tiempo, más del 40% de los trabajadores contratados directamente y casi el 50% de los elegidos de los contratados temporalmente por las agencias, sólo son capaces de sacar el beneficio de por lo menos de 3 meses.

Por último, el gobierno ha pretendido reformar otros regímenes de garantías de los beneficios, y en particular los regímenes estructurales de jornadas reducidas, pero inmediatamente parecía ser un no al arranque, porque todos los interlocutores sociales, y CONFINDUSTRIA particularmente, se opuso a dicho plan. Sin embargo, es notable que la indemnización por movilidad (incluida la *lunga mobilità*, un equivalente funcional a la jubilación anticipada) se eliminaría a partir de 2017. Una vez que se dio cuenta de que la abolición de *CIGS* sería imposible, el gobierno realmente trató de hacerla extensiva a sectores y empresas actualmente en descubiertos, también como un medio para potenciar los beneficios (*de-potenziente ammortizzatori in deroga*), cuya extensión al descubierto formalmente de los sectores y de las empresas siguen todavía en su lugar y debe ser pagados por los ingresos generales. No obstante, la oposición a este plan llega, en

exclusiva de las grandes empresas de los sectores bancarios y de los seguros, que ya tienen los fondos negociados colectivamente y que mimetizan los fondos de trabajo de corta duración, y no quieren pagar por lo que ya tienen en su lugar.

Al final, los trabajos de jornadas reducidas fueron dejadas intactos para las empresas que ya se examinaron; y los nuevos fondos, administrados por organismos bipartitos, se hicieron obligatorios en todos los sectores de las empresas que emplean a más de 15 trabajadores. Tales fondos proporcionan a los trabajadores beneficios similares a la *CIGO* y la *CIGS*, pero - al contrario de estos - deben asumir plenamente la carga de las cotizaciones sociales sobre los salarios no percibidos (cesantes), lo que reduce la carga sobre el trabajo de las finanzas públicas. Además, contrariamente a la *CIGO* y a la *CIGS*, un límite en las horas de los trabajos de jornadas reducidas se establece (una característica peculiar de la *CIGO* y la *CIGS*; de hecho, es que los empleadores pueden reemplazar integralmente las horas de trabajo de sus empleados con ellos, sin tope).

Si los empleadores y los sindicatos no establecen fondos bipartitos en un determinado sector, las empresas que emplean a más de 15 empleados en ese sector son automáticamente inscritos en un fondo residual, administrado por el Estado. Las concesiones especiales se hacen para algunos sectores, como la artesanía. Las empresas que emplean menos de 15 trabajadores pueden unirse a los fondos bipartitos sectoriales existentes (o del fondo residual), pero esto no es obligatorio.

Mientras que la extensión de los sistemas de trabajo de jornadas reducidas a todos los sectores conlleva a una importación de ecualización, la ventaja de todos los sectores son diferentes, en cuanto a los sectores cubiertos por edad, la *CIGS* y el uso de regímenes de trabajo con reducción de jornada es menos costoso para las empresas recién fundadas que se unen para fondos bipartitos. Además, se mantienen dualismos institucionales entre los trabajadores empleados por las grandes empresas y los que trabajan en pequeñas empresas.

Por tal razón, Italia elabora la reforma del mercado del trabajo, pero en concordancia con la gobernanza europea. Para ello, y según el plan del gobierno, se destacan los aspectos principales del diseño de ley:



**Artículo 18:** es el primero en mencionar porque se transformó en el centro del debate de la ley por su liberalización de la reforma del mercado laboral, que en su posterior formulación, donde intervinieron los diferentes actores políticos, empresariales, sindicatos y medios de comunicación, entre otros. Al ser una política regulatoria según la tipología de Lowi (1972), tiene una alta probabilidad de coerción y de aplicación, lo que manifiesta su conflictividad por la intervención de los actores antes mencionados. El artículo 18 nos dice lo siguiente: el despido podrá avenir de: 1) por motivos económicos atinente a la actividad productiva y a la organización del trabajo, sin la posibilidad de reintegrarse, salvo el caso donde el trabajador pueda demostrar ante el juez que se trata de un despido instrumental; por motivos disciplinarios y en tal caso el juez podrá decidir entre una indemnización o un reintegro. En la hipótesis de un despido discriminatorio el juez establecerá el reintegro. En la letra del despido será obligación la indicación de los motivos. La indemnización será decidida por el juez entre los días 15 y 27 de la mensualidad.

**El seguro social para el empleo (*ASPI-L'assicurazione sociale per l'impiego*):** remplazará la indemnización para la movilidad: tendrá una duración de 12 meses (18 por los sobre 55) y será igual al 75 por ciento de la retribución hasta 1.150 euros y al 25 por ciento por la parte superior a éste límite. Está prevista también una mini Aspi para los jóvenes y aprendices, a condición que pueden contar sobre dos años de ancianidad aseguradas.

**Aprendizaje y contratos temporales:** El aprendizaje será la vía principal de ingreso en el mundo del trabajo. Con una contribución extra del 1,4 por ciento para los contratos a plazo: donde el intervalo entre un contrato y otro data de 20 a 90 días para aquellos de una duración superior a los 6 meses (desde 10 a 60 días para aquellos contratos cuya data son más breves).

**Amortizaciones:** El subsidio del paro permanece, pero ésta extraordinaria no se conseguirá en caso de cese de actividad o de movilidad.

**Mujeres:** La reforma expande de uno a 3 años de vida del niño/a del período dentro de la dimensión del trabajador o de la trabajadora debe ser convalidada por la inspección del Ministerio del Trabajo. También abarca la licencia obligatoria del padre trabajador entre los 5 meses del nacimiento del niño/a igual a tres días consecutivos. Introducción de un *voucher* para las prestaciones de los servicios de la *baby-sitting* en alternativa al período de licencia facultativa por maternidad.

**Desgravación:** Reducción del 50 por ciento de las contribuciones solo en caso de asunciones de sobre los 50.

**Co.Co.Pro (*Contratto di progretto*):** Para los trabajadores inscriptos a las gestiones independientes (Inps), la alícuota contributiva, de 2013 al 2018, alcanzará el 33 por ciento; es decir, la misma que los trabajadores dependientes.

**Inmigrantes:** El gobierno decidió no a la revocación del permiso a los inmigrantes que pierdan su puesto de trabajo, pero se prolongará el período en donde pueden ser inscriptos en una lista de colocamient.

## 5. Crisis y reforma del mercado de trabajo en Italia

Analizar el mercado de trabajo en un contexto de crisis, implica que “los problemas del empleo siguen ocupando un lugar muy importante en la vida de los ciudadanos, y organizar la agenda política alrededor de estos temas sigue siendo un factor clave para lograr que la gente corriente considere valiosa la política y para descubrir nuevas identidades colectivas” (Crouch, 2004), porque el mercado de trabajo en el actual mundo globalizado no puede ser analizado sin que se considere un estudio de los factores políticos, económicos y sociales en sus niveles nacionales e internacionales y como estos factores impactan en la formación de las políticas de empleo.

De un lado, se han tenido en cuenta los factores que contribuyen a la dinámica del cambio que son esencialmente atribuibles a la interacción secuencial entre las características del contexto político y las características de las instituciones objetos de

cambio<sup>162</sup> (Sacchi e Vesan, 2011). Por el otro lado, se lo ha considerado en su relación al contexto político y económico en el plano de la UE, signado por el cambio de época, que a su vez significa un cambio del escenario en las tomas de decisiones en materia de políticas económicas que impactan modificando el ámbito de las tomas de decisiones de los gobiernos nacionales a un plano regional y/o internacional, que estimula un cambio de políticas de los Estados con el surgimiento de nuevas políticas.

En el caso de Italia - analizado en el contexto Europeo - no se deben ignorar el accionar de las instituciones europeas, que directamente o indirectamente han influenciado e influyen en su accionar político con sus recomendaciones e informes hacia el gobierno italiano, promoviendo la formación de nuevas políticas. Por tal razón, y atendiendo el espíritu de los mismos, decimos que no se pueden analizar las políticas activas de empleo sin recordar que su promoción, por parte de la OCDE ha tenido un lugar en el marco de una ofensiva más general en contra de las *rigideces* del mercado de trabajo y a favor de la flexibilización de la misma. Se pudo observar, que la dinámica en el cambio de políticas modifica el proceso de negociación entre el gobierno y las partes sociales, y cualquiera sea la modalidad de negociación utilizada por los actores políticos con la finalidad de defender sus políticas, “los argumentos justificativos desempeñan un papel más importante aún en la elaboración de políticas” (Majone, 1997) al encontrarse con mayores limitaciones en el proceso de formación de las políticas públicas. Específicamente, se hace referencia tanto a los factores endógenos como exógenos.

En ese escenario de tomas de decisiones para la formación de una política pública, “los miembros de la élite corporativa global, se limitan simplemente a señalar a un determinado gobierno que si, por ejemplo, persiste en su empeño de mantener una regulación laboral muy estricta, ellos no invertirán en ese país” (Crouch, 2004), lo cual genera un mayor conflicto en el proceso de elaboración de las políticas públicas. En consecuencia, el gobierno de Italia presidido por Monti, tuvo que optar por el camino de reformular las políticas públicas para atraer a los inversores internacionales que tuvieron una tendencia a favorecer a las élites económicas, principalmente a los empresarios

---

<sup>162</sup> Traducido del Italiano al español: Texto original: “i fattori che contribuiscono la dinamica del cambiamento sono essenzialmente riconducibili all’interazione sequenziale tra caratteristiche del contesto politico e caratteristiche dell’istituzione oggetto di cambiamento”.

italianos. En ese contexto, el gobierno de Monti se encontró con el dilema de realizar una serie de reformas para atraer a los inversores internacionales, que tuvo como resultado un inconformismo remarcado de los sindicatos y los ciudadanos. En primer lugar, por las presiones que ejercieron los empresarios en el plano europeo y nacional; en segundo lugar, los empresarios en Italia, no estaban dispuestos a ayudar al gobierno sin que se realizaran tales reformas.

Si nos remitimos a los últimos veinte años, Italia ha sufrido muchas reformas estructurales en la política laboral -entre 1997 y 2003-, las reformas introducidas desde el gobierno fueron consideradas como fundamentales ya que liberalizaron en gran medida el trabajo atípico. No obstante, poco se ha hecho en el campo de la compensación por desempleo, y menos en cuanto a las normas de subvencionalidad (mientras que se aumentó la generosidad y la duración de los beneficios). En consecuencia, esto ha dejado a muchos trabajadores desprotegidos si perdían su trabajo. Esta situación hipotética, en parte, se materializó con la gran recesión; ya que Italia se sumergió en la recesión en el tercer trimestre de 2008.

Se infiere que fue una reforma muy criticada, porque la misma fue convertida y menos radical en cuanto de lo que debería ser en definitiva. En la entrevista realizada a la ministra Fornero dice cuál ha sido el punto de partida de la reforma que ha generado el fuerte debate entre el gobierno y los interlocutores sociales:

“La premisa que he hecho a parte de esta comparación sobre el grado de flexibilidad introducida en la reforma Italiana, la premisa que he hecho es que no he querido reducir la flexibilidad del mercado que es un valor importante en sí mismo, del cual un ministro de formación económica no puede ciertamente ignorar la importancia y los fines de la producción, los fines de la competitividad y de la productividad, pero he querido contrastar un declinación hacia la precariedad que el mercado de trabajo Italiano estaba sufriendo”

Entrevista realizada a Elsa Fornero<sup>163</sup>

Con esta declaración inicial que ha manifestado la ministra Fornero, deja en claro su espíritu argumentativo en la formación de las políticas de empleo en Italia. En ese cambio

---

<sup>163</sup> Elsa Fornero se desempeñó como ministra de Trabajo y Política Social de Italia (2011-2013)

de políticas, relacionado estrechamente al cambio de época, más que un cambio de paradigmas, es la misma crisis que ha obligado el intervencionismo.

En el orden Internacional, si hacemos una comparación con España, el proceso político de la reforma del mercado de trabajo de ese país, estuvieron involucrados actores globales - externos a la UE -, como son la China y los Estados Unidos, a diferencia de Italia que tuvo la intervención de la UE y los actores domésticos. En el caso de Italia, el gobierno de Monti daba garantías a las instituciones europeas por ser un gobierno compuesto de técnicos con tendencia reformista; además, porque su filosofía y su ideología estaba en concordancia con la gobernanza económica. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha influenciado en el período de crisis en Italia, pero de una manera más distante con respecto a otros países. También han intervenido en ese proceso político la Comisión Europea y la Estrategia Europea sobre la Ocupación, el proceso de Luxemburgo, y la estrategia de Lisboa al considerarse a Italia un país significativo por ser la tercera economía más importante de la UE.

Si se tiene en cuenta el objetivo principal de la Estrategia Europea para el Empleo es, “como se conoce, aquello de orientar las políticas de los Estados miembros hacia las prioridades estratégicas comunes, y hacia la adopción de cuadros similares de la acción operativa para promover más y mejores puestos de trabajo. Un objetivo subsidiario de la estrategia es, sin embargo, aquello que incide sobre la modalidad del *policy making* en cuanto tal: a nivel nacional, en primer lugar, pero al mismo tiempo también, a nivel sub-nacional y supranacional”<sup>164</sup> (Ferrera y Gualmini: 2002).

## **6. El cambio de modelo en relación a un cambio de modelo económico**

Ese modelo comienza a cambiar con la crisis financiera y económica y con el cambio de época. En ese contexto, el gobierno de Monti tuvo un mandato claro: recuperar la

---

<sup>164</sup> Ferrera, M. e Gualmini (2002): “come è noto, quello di orientare le politiche degli stati membri verso comuni priorità strategiche, nonché verso l’adozione di analoghi quadri d’intervento operativo volti a promuovere maggiore e migliore occupazione. Un obiettivo sussidiario della strategia è però anche quello di incidere sulle modalità del *policy making* in quanto tale: a livello nazionale, innanzitutto, ma al tempo stesso anche a livello infra-nazionale e sovra-nazionale”

reputación dentro de los ámbitos políticos y económicos internacionales, y restaurar la confianza de los inversionistas internacionales en Italia. La RMT de 2012, y la forma en que se presentó, se pueden analizar con las siguientes interpretaciones.

El primer aspecto, está basado en que la RMT se produjo la toma de decisiones de manera reservadas, con un gobierno apenas ocultando su impaciencia por tener que lidiar con los interlocutores sociales. El segundo aspecto, está basado en que el gobierno tuvo que optar ante la ausencia de un acuerdo en la negociación y las consiguientes presiones permanentes de la UE, por seguir la acción unilateral en el tema más visible, la del despido individual, para construir la reputación de ser resistente y capaz de imponer su solución política de cara a la oposición de los sindicatos. A pesar de que más tarde tuvo que hacer las reglas de despido económico más aceptable para las partes en su mayoría parlamentaria, ya que los efectos de la reforma podrían generar consecuencias importantes. Es allí, donde se produce el choque de dos modelos distintos, uno económico y otro familiar.

Sin embargo, una profunda reforma basada en los derechos de las prestaciones por desempleo se ha visto reducida por consideraciones de costo. Si bien el sistema principal (ahora ASPI) se ha vuelto más generoso, la elegibilidad se ha mantenido al igual que antes. La Mini-ASPI hace una gran diferencia en términos de elegibilidad, pero su duración es de hecho muy baja para la mayoría de los beneficiarios. Las políticas activas del mercado de trabajo sólo fueron reformuladas por la reforma, dejando a su revisión de las disposiciones que se promulgue más tarde, bajo la restricción de que no hay recursos financieros adicionales. La desaparición del bloque de red de seguridad social de Italia - un esquema de renta mínima - ni siquiera fue considerada en el proceso de reforma.

En relación con los componentes básicos de Europa – de estilo *flexicurity*, políticas activas del mercado de trabajo, mantenimiento de los ingresos en caso de falta de empleo - la reforma introducida por el gobierno de Monti no pudo concluirse en toda su totalidad, y es difícil imaginar que las reformas radicales en estas áreas pueden ocurrir como consecuencia de las políticas de austeridad promovidas por las organizaciones internacionales y las presiones de los mercados financieros, por no hablar de la condicionalidad asociada para rescatar mediante una serie de paquetes para que Italia no

deba estar obligada a pedir en el futuro. En otras palabras, el impulso para la finalización de la reforma laboral sólo puede venir de la arena política italiana. Las nuevas condiciones de la política italiana después de las elecciones de febrero de 2013, con la aparición en la escena política italiana de un partido, denominado “Movimiento 5 Estrellas” (Movimento 5 Stelle<sup>165</sup>), ha capitalizado el descontento generalizado entre los votantes de jóvenes educados, trabajadores atípicos, y los perjudicados en profundidad por la crisis económica en general, pudiendo crear un espacio para la innovación política social en este sentido, después de veinte años de reformas (des) regulatorias.

La urgencia y la necesidad de revertir la situación económica de los países en crisis, el gobierno de Monti en Italia han diseñado políticas con un proceso de diálogo con las partes sociales, pero sin lograr un acuerdo con ellos, y que han obligado al gobierno a aprobar por decreto-ley la reforma del mercado de trabajo, que una vez ingresadas al parlamento para su aprobación han sufrido modificaciones acordes a los intereses de los intervinientes:

“El texto de ley ha sido presentada directamente en el parlamento y nosotros ni a través del grupo parlamentario teníamos... y las comisiones parlamentarias habíamos probado de hacer correcciones, tanto que cualquier cosa, pequeñas correcciones... y en el artículo 18 nosotros hemos mantenido afortunadamente allí una batalla, el compromiso al final de mantener el derecho al reintegra en el caso de despido ilegítimo”.

Entrevista realizada a Serena Sorrentino.

Sin embargo, las causas de estas reformas en un contexto de crisis, fueron tendientes a una mayor flexibilidad como resultado de un proceso político (sin acuerdos), con una inclinación hacia lo económico más que en lo social, y sin que mejoren los índices de desocupación. Igualmente marca un punto de inflexión al ingreso de una nueva etapa de cambio de época, donde la rigidez del mercado de trabajo que garantizaba la estabilidad a los trabajadores, ha sido remplazada por la palabra flexibilidad, que implica movilidad e inestabilidad, modificando el antiguo modelo familiar.

---

<sup>165</sup> Hace referencia al Movimiento 5 estrellas: es un movimiento social con fines políticos que surge a partir de la crisis financiera y económica.

A fin de que Italia tiene antecedentes marcados en cuanto a las reformas anteriores, la reforma realizada en ese período, estuvo vinculada a intereses económicos de élites poderosas que ejercieron presión en la UE y en los gobiernos nacionales; que como consecuencia de ello, se modifica la estabilidad del puesto de trabajo fijo y se genera la aparición de nuevos movimientos que buscan defender los derechos y las garantías de los trabajadores en un mundo cada vez más globalizado.

Italia discute poco el modelo económico, donde la discusión es muy escasa y se discute por ejemplo, sobre el hecho que en Italia han tenido en los últimos años, antes de la crisis, una productividad que no ha aumentado y ha permanecido constante durante los últimos 10 o 15 años. No ha crecido la productividad. El único país europeo que no ha crecido por otros 10 años. Esto expresa que no han desaparecidos las empresas poco productivas y tampoco han nacido otras empresas de alta productividad, respondiendo que en Italia posee sectores muy tradicionales, como los autos, el textil, los artículos de cuero y que sufren la invasión de China de un modo agresivo. A su vez, carece de la bioquímica, no tiene medicamentos, en materia de informática es débil; es decir, no ha tenido la suficiente productividad que explica en cierta manera, la ausencia de crecimiento económico.

Después, está el otro problema que Italia ha tenido; se ha salvado en los años 70, 80 una de las pequeñas empresas, que la ha salvado. Italia se ha salvado en aquellos años por las pequeñas empresas, pero ahora las pequeñas empresas no han hecho un desarrollo. Las pequeñas empresas no han crecido y han permanecido allí por su baja productividad. Por lo tanto, Italia tiene un sistema productivo que es lógico y que se discute poco.

A modo de conclusión, la RMT de 2012 tuvo propósito fundamental modificar las amortizaciones sociales, para poner fin a la tasa de integración y elaborar un ASPI con articulación social para el empleo, como funciona en Francia y Alemania; pero con la inserción de la condicionalidad que conlleve a mejorar el servicio para el empleo. De esta manera, la búsqueda de la reforma laboral tuvo como finalidad combatir la precariedad de los jóvenes, realizar procesos de aprendizajes, como es el caso de Alemania, y aplicar un aumento de costos para las empresas que implementen contratos atípicos. En compensación, se modificaba el artículo 18 que ha generado, entre los interlocutores



sociales, principalmente en los sindicatos, un fuerte dinamismo político ante la preocupación de los cambios que el gobierno intentó implementar.

A raíz de los fuertes enfrentamientos entre el Gobierno y los sindicatos de índole político-ideológica, el artículo 18 ha sido cambiado superficialmente en sus dictámenes, para dar cierto conformismo a la UE; es decir que, esos cambios no fueron en realidad los pretendidos por la UE ni por CONFINDUSTRIA. Esto, tuvo como principal consecuencia en las empresa, en la continuación de descargar sus costos en la entrada del mercado laboral y evitar un aumento en el número de contratados, puesto que los cambios realizados fueron sustanciales y no se hicieron aquellos en la salida del mercado laboral.

Esto significó que, anteriormente las empresas se beneficiaban y elegían a los precarios como mano de obra barata por su bajo costo en términos monetarios. Lo que ha hecho esta reforma fue en aumentar el costo de la mano de obra con la intención de ordenar el mercado laboral. Inicialmente, la reforma ha reducido mínimamente los índices de desempleo en el sector de los jóvenes, pero esos cambios provocaron una deslocalización de las empresas que han buscado reducir sus costos instalándose en otros países; por tanto, esto ha producido un aumento en la tasa de desocupación.

El artículo 18 se mantuvo casi inalterado; es decir que, hicieron algunos cambios desde el punto de vista económico, pero fue considerado un falso problema. En relación a la visión de Biagi, esto podría ser resuelto desde esa óptica, por ende, desde la óptica de la UE, desde la óptica de la flexiseguridad; pero desde el pensamiento de la flexiseguridad de Biagi que no ha sido finalizado, puesto que le faltaba la elaboración de toda la parte de las políticas activas. En consecuencia, el problema de la RMT de 2012, desde la dimensión del análisis político, constituye un problema político real puesto que discutir el artículo 18 significa abrir el armario del *Tótem* para los sindicatos, para la Izquierda y particularmente para la izquierda más tradicional que en gran parte se desarrolla en el PD; y sobre todo, la parte más radical. Abrir ese armario significa reactivar un *cleavage* que tiene el principio de ganar votos o conservar los votos que se poseen.

Asimismo, desde esta perspectiva política es importante para mantener su núcleo duro unido y activo, que a su vez mantiene su electorado. Esto explica que el problema político

es lo que determina el *policy making*. Por ende, cada país se comporta de acuerdo a su historia, y la historia de Italia pertenece a una cultura política muy polarizada desde el punto de vista ideológico. En relación a esto, ningún país europeo ha tenido un Partido Comunista o un sindicato con las características que tiene la CGIL, que en su actuación política de fuertes argumentos, ha dejado marcas profundas en los años '50, '60 y '70, y con un fuerte perfil electoral e influyente hacia la ciudadanía.

Italia ha necesitado más de una generación para librarse - en cierta manera - de esa herencia influyente, que tuvo una impronta política e ideológica significativa correspondientes a esas décadas. Entonces, cuando se habla del artículo 18, esas generaciones que vivieron ese período o heredaron esa influencia política prefieren no hablar, ya que esa parte de la historia está en sus espaldas y queda al descubierto todas las veces que se lo trae hacia afuera de ese armario; y también para los hijos, a causa de que viene transferido de generación en generación.

La CONFINDUSTRIA ha desarrollado un rol menor en la reforma del mercado de trabajo; comparado al rol dinámico que ha tenido la CGIL en su oposición político-ideológica, fundamentalmente en los cambios sobre el artículo 18. Las partes sociales estuvieron siempre presentes en el debate, el hecho que la CGIL fuera un sindicato típico de trabajadores y de pensionados o de trabajadores que tienen un puesto fijo, en el sentido que tienen un trabajo a tiempo indeterminado su posición siempre fue conservadora en materia del mercado de trabajo; al lado de una CONFINDUSTRIA que solo defiende los intereses económicos de las grandes empresas. Siendo que la CGIL ha sostenido en sus argumentos la defensa de los trabajadores y considerando la flexibilización como contraria a los intereses de los mismos, la CGIL logra influenciar en la reforma del mercado de trabajo. Esto, genera una reacción contraria en CONFINDUSTRIA que termina enfrentando a un gobierno que se siente traicionado.

Con respecto al concepto de políticas públicas, más que un cambio de paradigma fue la misma crisis que ha obligado al intervencionismo. Es decir, el *policy making* y las reformas en Italia se han realizado siempre en períodos de emergencias. Ciertamente, cuando se dice que lo pide la Europa es porque se presenta una crisis, y en su condición de miembro de la comunidad europea, Italia debe tener las cuentas en orden y un

mercado de trabajo que funcione. Esto nos indica que es siempre la emergencia económica que estimula el reformismo, no son los partidos políticos o los gobiernos que deciden anticipadamente el desafío de los cambios externos a decidir, es siempre una emergencia económica que se combina con el *diktat* de la UE.

En cuanto al peso de la ideología en Italia, la misma tiene una implicancia en las políticas sociales, aún con mayor fuerza ideológica la cuestión del trabajo debido a que en ella coexisten símbolos ligados al trabajo difícil de manipular. Bajo la frase “Italia es la Patria del puesto fijo del trabajo”, el país ha motivado y desarrollado, sobre todo para algunas generaciones, el mito del puesto de trabajo fijo. Un mito basado en la estabilidad de un puesto de trabajo fijo con el cual toda persona estaba en la capacidad de mantener a su esposa, a sus hijos, por ende a toda la familia bajo la base de un modelo familiar del *Welfare State*. Y es justamente este modelo de *Welfare* que está desapareciendo por el cambio de época que implica un cambio de políticas.

## **CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES EL POLICY MAKING Y LOS RESULTADOS EN EL PROCESO POLÍTICO EN UN CONTEXTO DE CRISIS**

Los argumentos empíricos que se han desarrollado en esta investigación explican como la crisis ha influenciado en el *policy making* y cuáles fueron los resultados en el proceso político en un contexto de crisis de 2008. En primer lugar, esta tesis contradice a aquellas que consideran que las políticas públicas determinan la política, en concreto, en períodos de emergencias económicas, tanto a nivel europeo como a nivel doméstico, si bien hubo una preferencia política por el diálogo social para realizar la reforma del mercado, no se lograron los acuerdos deseados por las diferencias políticas que actuaron como resistencia y que condicionaron la elaboración de las políticas. En segundo lugar, la tesis señala que en un contexto de crisis los mercados financieros presionan a la UE, que a su vez ejerce una fuerte presión a los Estados para que estos efectúen una serie de reformas acordes a la gobernanza económica europea, dejando un margen limitado de maniobra política en el proceso de negociación de las políticas entre el gobierno y las partes sociales.

La tesis remarca una serie de variables explicativas que forman parte de aquellos factores que inciden en un proceso político en tiempos de incertidumbre. Uno de los factores más importantes en el proceso de negociación tuvo correspondencia a la ideología política de los gobiernos, que forma parte de la lucha política cotidiana<sup>166</sup> entre las diversas fuerzas domésticas y aquellas fuerzas externas, que intentan sobreponerse desde fuera de los Estados, con el objetivo de condicionar la formación de las políticas públicas. Los resultados de esta investigación señalan que en esa lucha ideológica con gobiernos de ideología de izquierda tienen una mayor resistencia a realizar cambios en las políticas que adquieren tendencias de preferencias económicas. Sin embargo, la emergencia económica ha influenciado de manera significativa en el proceso político; logrando en un primer momento, avanzar en reformas que responden a la gobernanza económica.

---

<sup>166</sup> Es el punto de vista que sostiene Vallespín (2000)

Esta investigación ha defendido un enfoque diferente a los anteriores. La emergencia económica y la presión externa han actuado como un condicionante ideológico en el gobierno de izquierda, y en su actuación en el proceso político para la formación de las políticas públicas. También, ha limitado políticamente a las fuerzas domésticas en pos de defender las políticas sociales y la utilización de aquellos recursos como respuestas a las políticas de ajustes. La magnitud de la crisis y el exceso uso de poder político de la Unión Europea y sus Instituciones hacia los países en situación de crisis han condicionado igualmente al gobierno de técnicos, como fue el caso de Italia.

Los procesos políticos en España e Italia padecieron el mismo origen de la crisis financiera y económica, con la aplicación de los mismos instrumentos legales a modo de presión hacia los gobiernos para que ejecuten un cambio en las políticas. Sin embargo, ese proceso político fue diferente en su forma de hacer política por su historia y su cultura; pero los resultados del proceso político en ambos países fueron los mismos. A modo de ejemplo, se pudo observar que el resultado final fue el mismo en cada una de las reformas efectuadas, tanto la reforma de las pensiones como la reforma de trabajo. Además, en el proceso de la reforma de las pensiones no hubo una enérgica resistencia de los interlocutores sociales, como si se ejerció en la reforma del mercado de trabajo; esta última no tuvo el mismo resultado pretendido por la UE, ni pretendido por los interlocutores sociales de España e Italia.

Los condicionamientos económicos, electorales, la ideología política de cada uno de los actores políticos, los recursos de cada una de las fuerzas políticas y la UE comprenden el contexto de las decisiones para la formación de una política pública en tiempos de incertidumbre. La crisis actúa como el elemento distorsionador de un proceso político que revela cual es el margen político de maniobra que tienen el gobierno, los sindicatos y los empresarios, y que delimita una frontera de disputa entre la política y la técnica en la formación de las políticas.

El propósito de este capítulo es exponer la influencia de la crisis en el *policy making* como una variable explicativa de los procesos políticos en España e Italia. En una primera parte, nos referimos al caso de España. En una segunda parte, hacemos referencia al caso de Italia; y por último, presentaremos un modelo teórico en el proceso político del

*policy making* en un contexto de crisis. Subrayar la importancia de la crisis, no significa subestimar la teoría de los procesos de decisiones en las políticas públicas, por el contrario, se trata de explicar como la crisis siendo un evento importante a nivel mundial incurre en un proceso de transformación en el concepto de las políticas públicas, va a depender principalmente en el modo de hacer política que emprenden los gobiernos, los sindicatos, los empresarios y la UE, ante la fuerza de un mercado que busca avanzar en cuestiones financieras y que reducen el margen de los responsables políticos para la elaboración de las políticas públicas.

El objetivo de esta tesis fue estudiar cómo el fenómeno de la crisis incide en el proceso político en la formulación de las políticas públicas, teniendo en cuenta la interacción del gobierno, los sindicatos y los empresarios a nivel doméstico; y las instituciones europeas y actores globales a nivel internacional, por un lado; y la ideología, los recursos, el conocimiento técnico, por el otro lado; condicionando la formación de una política.

En este capítulo realizo un análisis de España e Italia de los factores que llevaron a decidir las políticas en un contexto de crisis, intentando identificar aquellas variables que influenciaron en el proceso político.

## **1. Caso de España**

Cuando comienza la crisis, el empleo se destruye de forma muy rápida. Esta destrucción del empleo pertenece principalmente al sector de la construcción, trabajadores con contratos temporales, en su mayoría hombres. Así, España iniciaba un proceso de implementación de políticas económicas típicamente *Keynesianas* como respuesta a la crisis.

En aquel momento, desde el 2008 hasta el mes de Mayo de 2010, se invertían sólo en políticas vinculadas a sostener el sector de la construcción, como un elemento de continuidad en ese sector. El gobierno invirtió 13.000 millones de euros, 1,3% del PIB de España, dividiéndolo en dos fondos que servirían a dar continuidad a la construcción desde el Estado, por el actor público. A raíz que el sector privado de la construcción se

estaba cayendo y para contener la destrucción de empleo impulsada por la Burbuja inmobiliaria, España implementa políticas típicamente *keynesianas*; es decir, políticas de aceleración de la demanda introduciendo dinero público para mantener este sector.

A partir de 2010, la UE decide que España e Italia deben cambiar las políticas frente a la crisis; y en lugar de elaborar políticas de demandas y elaborar políticas de inyección de dinero público, deben elaborar políticas de recortes del gasto público. Esto ha implicado a elaborar políticas de signo completamente contrario. Hasta el 2010 se habían implementados políticas de demanda, inyectando dinero público para mantener el nivel económico e intentar mantener el nivel de empleo. A partir del mes de Mayo de 2010, fue muy conocida la frase del Presidente Rodríguez Zapatero cuando presenta una serie de medidas, y dice: ‘Haremos esto. Cueste lo que cueste. Y me cueste lo que me cueste’. Es muy conocida esa frase cuando Rodríguez Zapatero asume con un argumento de reconocimiento que los tiempos han cambiado, donde hay que cambiar el ritmo y el giro ideológico de las políticas económicas. Entonces, se cambia el giro de la política y es cuando se inicia como prioridad política un proceso de diálogo sobre la reforma laboral, como parte de una estrategia política para la creación de empleo.

Los economistas recomienzan a pensar que el empleo se está destruyendo, no por la economía, sino porque las reglas en el mercado de trabajo eran muy rígidas. La UE presionaba a España para que hiciera una reforma laboral. Pero no sólo la UE y los actores globales ejercían presión sobre España, sino también muchos economistas liberales presionaban al gobierno para que hubiese una nueva reforma laboral, porque en sus argumentos concebían que el problema del empleo estuviera en su destrucción intensiva. Esta cuestión fue considerada uno de los desaciertos en la gestión del enfoque sobre la crisis, en la que el gobierno no pudo analizar en su primera etapa. La reforma del mercado de trabajo de 2010 y las subsiguientes, fueron las causas consideradas a los problemas en cuanto a la destrucción del empleo según el pensamiento económico.

Si nos remitimos al período del “*boom económico*” las reglas rígidas del mercado de trabajo en España habían creado más de tres millones de puestos de trabajo, ya que se adaptaban al crecimiento y creaban empleo; y con la recesión, el empleo se destruía. Luego, con la llegada de la crisis se destruyen más de 2 millones de puestos de trabajo, lo

que pone en evidencia que, en ese momento de caída y arrastre económico, no fueron las reglas rígidas que obstaculizaron la creación de empleo.

El gobierno y los economistas buscaban en el mercado de trabajo una solución a un problema que no residía en el mercado de trabajo, sino que provenía fundamentalmente desde el mercado financiero. Otros de los problemas que debía enfrentar el gobierno de España, residía en la ausencia de obtención de créditos extranjeros o nacionales para las empresas. Mientras se caía el sector de la construcción, no había crédito para las empresas que no se encontraban en el sector de la construcción. Para solucionar ese problema que generaba un desempleo masivo, en lugar de contener el desempleo y el problema del sector financiero, el gobierno se dedicó a buscar la solución con una reforma en el mercado de trabajo. Esta cuestión fue el origen de uno de los problemas políticos que tuvo como resultado, no solo la realización de una reforma a medio camino, sino también el cambio del Ministro de Trabajo de un perfil político, a un Ministro de perfil técnico.

La presión externa e interna que se ejercía sobre el gobierno era de tal magnitud, que inicia un proceso político para hacer la reforma del mercado de trabajo. Al no ser consensuada la misma, la situación política se agrava y provoca la primera ‘huelga general’ (y la única) al gobierno de Rodríguez Zapatero. Posterior a esa huelga, el Presidente y los gestores inician un proceso de recomposición del diálogo social.

Ante la presión de los economistas y de la UE para hacer una reforma laboral, el gobierno de España promueve un proceso de diálogo social que ha comprendido muchos meses de negociación, y que ha derivado en una ausencia de resultados positivos. La mesa de negociación con los sindicatos y los empresarios se fraccionaba una y otra vez. Entonces, llegaba el momento en que los gestores de la política laboral del Ministerio tenían que tomar una decisión. Y decían: ‘hemos intentado el diálogo social. El diálogo social no consigue resultados favorables; por tanto, hay que legislar’, y por ello se producía la primera reforma de la época Zapatero.

La reforma del gobierno de Rodríguez Zapatero de 2010 y la ausencia de un acuerdo inducen a un descontento en el sector sindical que concluye en una huelga general. Esa reforma fue denominada por los interlocutores sociales como ‘Súper tibia’, porque era



‘un Sí y un No’ y no representaba los intereses de ninguna de las partes. Con este accionar político, el gobierno socialista quería salvaguardar muchas señas de identidad del pasado, de guardar la forma, de entender las relaciones de trabajo sin romper las reglas del juego, sin romper los equilibrios de poder.

La ruptura del diálogo social y la primera huelga general a nivel nacional que se le había realizado al gobierno de Zapatero, con Corbacho como Ministro de Trabajo genera una disonancia política. A su vez, desde la Consejería en Castilla la Mancha (como responsable María Luz Rodríguez) se lograba hacer un primer *“Acuerdo de diálogo social en materia de Empleo”*. El gobierno aprovecha el éxito de esa gestión e incorpora a María Luz Rodríguez como parte del equipo del Ministerio de Trabajo para tener una mayor fuerza política en la negociación con los sindicatos.

En consecuencia, la primera huelga que se le hacía al gobierno socialista tuvo como resultado un cambio de Ministro de un perfil de inserción política y técnica a nivel nacional. Lo mismo sucede con la Secretaria de Estado de Empleo, que tiene un perfil de inserción política y técnica pero a nivel de Comunidad Autónoma; lo que representa una complementación política y técnica. Esto se explica por dos factores: un primer factor que responde al hecho de ser personas proclives a los sindicatos, una característica que conlleva a un segundo factor; el hecho de ser activos participantes en procesos de diálogo social. Esto influye en la elección al frente del Ministerio de Trabajo. Tanto la elección de Valeriano Gómez al frente del Ministerio como de María Luz Rodríguez (Con perfil técnico y luego ejerce la política) como responsable de la Secretaria de Estado de Empleo. Ambos eran muy conocidos por sus vinculaciones o buenas relaciones con los sindicatos. Los dos habían participado en procesos de diálogo social.

Los nuevos responsables en el Ministerio de Trabajo tenían un mandato implícito después de la huelga general y se basaba en recuperar el diálogo social. La estrategia política del gobierno era recuperar el diálogo social. La ruptura del diálogo social y la huelga general se transformó en prioridad política para el gobierno. En octubre de 2010, cuando se produce el cambio de Ministro, la crisis sigue avanzando y dejando índices negativos en cuestiones políticas: entre ellos, se produce una ruptura política de los puentes con los sindicatos y hay una ruptura política de los puentes con los empresarios.

Este objetivo de cambio de Ministro responde implícitamente a intentar recuperar políticamente el diálogo social.

#### **a. El significado político de la reforma**

La reforma de las pensiones se obtuvo por consenso. La reforma de las políticas activas de Empleo igualmente fue lograda por consenso con los sindicatos y la patronal. Pero con respecto a la reforma de la negociación colectiva, no se consigue el consenso; sin embargo, lo mismo se forja la reforma. Este desarrollo abarca un período de incertidumbre en el proceso político del *policy making* donde ha tenido momentos que hubo acuerdos y momentos que hubo desacuerdos.

El gobierno contaba con una hoja de ruta, diseñada por los economistas y la UE, que marcaba las políticas que se debían realizar para hacer frente fundamentalmente a la reforma laboral, que incluye la reforma de las pensiones y la negociación colectiva. Esta hoja de ruta conlleva a un cambio de Ministro de trabajo hacia un perfil más técnico que le otorgara legitimidad política para conducir las políticas de empleo. Un cambio de perfil que permitiría restablecer el diálogo social entre los sindicatos y los empresarios para concebir reformas a través de un consenso político como lo entendía la UE.

La reforma de las Políticas Activas de Empleo han sido reformuladas porque no estaban conteniendo el desempleo; por consiguiente, no estaban preparando a los desempleados para lo que estaba viniendo por la dimensión de la crisis. Aunque, las Políticas Activas de Empleo no estaban en el calendario, se las introduce en la agenda y se realiza la reforma mediante un proceso de diálogo social.

Esta política responde a una serie de premisas importantes. La primera premisa consiste en solucionar el problema de dónde y por quiénes fueron diseñadas las Políticas Activas de Empleo. España siempre ha estado muy marcada por esta situación, esas políticas de empleo se diseñaron siempre a nivel estatal, desde el INEM (Servicio Público de Empleo Estatal). Esto significaba que las Comunidades Autónomas solamente podían implementar Políticas Activas de Empleo diseñadas a nivel central, más allá que se ajustaran a sus problemas y a su realidad.

Para ajustarse a esta realidad, los diseños de las Políticas Activas de Empleo tuvieron que elaborarse a nivel de Comunidad Autónoma, a causa de las diferencias en sus tejidos industriales, y en sus problemas económicos así como el de desempleo. Por tanto, el diseño de las Políticas Activas de Empleo debía acercarse al problema. Es decir, que deben diseñarse donde está el problema y eso fue lo primero que se hizo en las Políticas Activas de Empleo.

La segunda premisa consistía en la incorporación de más Recursos Humanos en los Servicios Públicos de Empleo; es decir, más personas atendiendo a aquellas que estén en situación de desempleo. De este modo, contrataron a tres mil orientadores que fueron distribuidos por las Oficinas de Empleo de todo el país, puesto que no había gente especializada en el área de atención. Esta decisión estuvo enlazada en arreglar la situación política con la contratación de más personal.

La tercera premisa, y la más importante; fue por ende, atender a que las Políticas Activas de Empleo se ajustara a las necesidades de cada desempleado. Esto indicaba que debía hacerse un itinerario para cada persona que estaba en situación de desempleo. Por ejemplo: no es lo mismo una mujer que tiene 55 años y lleva mucho tiempo alejada del mercado de trabajo remunerado, que un joven recién desempleado; o, no es lo mismo un joven recién desempleado que viene del sector de la construcción sin cualificar, que un joven desempleado que es ingeniero técnico. Consiguientemente, como las personas que estaban en las situaciones de desempleo son muy diferentes, se necesitaban itinerarios de atención a las personas en situación de desempleo muy diferentes.

Estas fueron las tres premisas de la reforma de las Políticas Activas de Empleo, dentro de lo que se denomina la ‘Estrategia Española de Empleo’. No es sino hasta el año 2010 en el cual España no tenía una Estrategia de Empleo, que procede a elaborarla conforme a las políticas europeas. La crisis implica que los países afectados económicamente entren en un proceso político de cambio de políticas; y particularmente en el caso de España se confecciona una parte del contenido de esa Estrategia que fija sus propios objetivos como país.

Una vez definidos estos objetivos, la Estrategia Española de Empleo va a permitir que las formas un tratamiento diferenciado hacia los desempleados por parte de un diseño de

una estrategia propia de creación de empleo de cada Comunidad Autónoma. De esta manera, ha quedado establecida una vinculación en la financiación de las Políticas Activas de Empleo para que las Comunidades Autónomas cumplan los objetivos de la Estrategia Española de Empleo. Este fue un nuevo esquema de Política de Empleo que España no había tenido nunca, y que fue diseñada por el Gobierno de Zapatero mediante un proceso político que concluye en un Acuerdo con las partes sociales.

La Estrategia Española de Empleo fue diseñada, desde la Secretaría de Estado de Empleo, en el marco de un proceso permanente de negociación política en paralelo a tres bandas; de una parte, un diálogo con los sindicatos y los empresarios; de otra parte, una negociación con las Comunidades Autónomas; y por último, un acuerdo con los Grupos Parlamentarios del Congreso.

Todo el proceso político de negociación ha obtenido resultados positivos con respecto a la Estrategia Española de Empleo, porque tuvo como base el acuerdo con los sindicatos y con los empresarios. Además, hay Acuerdo en el Parlamento y algunas Comunidades Autónomas, pero aquellas que estaban gobernadas por el Partido Popular tuvieron como estrategia política desvincularse de ese proceso de negociación. Por ejemplo: las Comunidades Autónomas gobernadas por los nacionalistas entran en el Acuerdo.

Las Comunidades Autónomas que fueron gobernadas por el Partido Popular, no participaban en el proceso político del Acuerdo, pero sí lo hacían sus técnicos de los Servicios Públicos de Empleo. Políticamente, los responsables políticos se desvinculaban en el momento que era concebido un acuerdo. Estos eventos sucedieron en la fase previa a las elecciones, donde el gobierno de Rodríguez Zapatero estuvo en un proceso de debilidad política para conservar su legitimidad. Desde la perspectiva política, su accionar político estuvo limitado por el accionar técnico, al mismo tiempo que los aspectos técnicos encontraron resistencia en el accionar político.

Inicialmente, el gobierno se cuestiona sobre los actores que deberían modelar el sistema de Negociación Colectiva, entendiendo que el rol principal recaería en los sindicatos y los empresarios ya que en ellos mismo reside el poder en materia de relaciones laborales. España reconoce constitucionalmente, en el artículo 7, 28 y

fundamentalmente el artículo 37, un poder normativo sobre las relaciones de trabajo entre los sindicatos y los empresarios.

Con esta argumentación; y, porque las organizaciones sindicales y empresariales siempre han tenido esa misma visión, lo que pactaron en febrero de 2011 fue que los sindicatos y empresarios eran los que podían concebir la reforma de la estructura de la Negociación Colectiva. La naturaleza normativa de este convenio colectivo, de eficacia general correspondiente al ámbito de lo estatal la hacen indiscutible; ella, solo puede ser modificada en su diseño por parte de una renegociación entre estas dos partes sociales.

Iniciado el proceso de negociación en el mes de febrero, el rol del gobierno por medio del Ministerio de Trabajo (Secretaría de Estado de Empleo) consistió en apoyar y asistir técnicamente los bloqueos en la negociación entre los sindicatos y los empresarios. Durante ese proceso político, se efectuaron importantes reuniones bajo el supuesto que las partes sociales lograban un entendimiento. Y aunque la fecha del acuerdo final no estuviera aun definida, las partes sociales ya insinuaban un pre-acuerdo, este último se convirtió para el gobierno nacional en un objetivo político fundamental.

En el mes de abril, comienza un periodo del pre-elección para las comunidades autónomas, el condicionante electoral y los intereses políticos de cada uno de los sectores dificultan al gobierno socialista de obtener el acuerdo de cara a los resultados de las elecciones autonómicas. A pesar de contar con un pre-acuerdo de contenido político, el acuerdo definitivo no fue alcanzado y repercute negativamente en el accionar político del gobierno.

El Partido Socialista pierde prácticamente el poder en todas las comunidades autónomas y desde ese momento, los empresarios se negaban en su conjunto a cerrar el Acuerdo. Principalmente porque entendían que era el principio del fin de un gobierno. “Como han perdido las Comunidades Autónomas; por tanto, van a perder las elecciones generales y quién se accederá a gobernar es el Partido Popular”. Esto reflejaba y representó el pensamiento y el argumento político a una retirada de los empresarios en negociar y pactar la Negociación Colectiva. En la estrategia empresarial implicaría que el hecho de negociar, sería proveerle un respaldo político a un gobierno que consideraba que estaba en el final de su mandato.

Los empresarios toman la posición política de negarse a firmar el acuerdo, y el gobierno asume la responsabilidad tras el anuncio de ruptura entre los sindicatos y los empresarios. Al día siguiente, el gobierno anuncia el Proyecto de Ley de Reforma de la Negociación Colectiva, y culpan la ausencia de un Acuerdo al actuar político y a la falta de compromiso de sindicatos y de empresarios. El gobierno de Rodríguez Zapatero culpa a las partes sociales de la ausencia de ese acuerdo para evadir una responsabilidad en un contexto político-electoral y económico que le es desfavorable, y que empeoraba cada vez más. El proyecto de Ley estuvo muy contestado por los sindicatos, pero nunca fue impugnada judicialmente (ni convocan a huelga general). Fue la única pieza que no se impugna judicialmente ante el Tribunal Constitucional.

Los sindicatos consideraron que la Reforma de la Negociación Colectiva estaba muy cerca de su ideología. En la perspectiva política, esta Reforma de la Negociación Colectiva fue moderada, puesto que pudo preservar el equilibrio entre las dos partes. Sin embargo, el clima político y el descontento de los ciudadanos no favorecieron a reconocer en nada el rol que jugó al gobierno. Asimismo, la cercanía a las elecciones aumentó la tensión política como condicionante al cambio de políticas *Keynesianas* hacia políticas de índole económica.

El debate político se produce cuando el gobierno socialista pierde las elecciones en las Comunidades Autónomas, generando al inicio una mayor tensión que imposibilita el cambio de políticas por medio de acuerdos. Al inicio de la campaña electoral, el gobierno tenía la capacidad argumentativa de realizar un proceso político entre las partes sociales sin que existiera una ruptura, como lo muestra el Acuerdo sobre las Pensiones, un acuerdo difícil pero factible. El gobierno había logrado un acuerdo en las Políticas Activas de Empleo, mediante un proceso político a pesar de tener momentos de tensión. Este dificultoso acuerdo fue el resultado de un cambio en toda la estructura de las políticas.

Por otro lado, los sindicatos y los empresarios habían sido capaces de avanzar hasta el mes de abril (previo a las elecciones) en su Acuerdo de Negociación Colectiva. Pero cuando llegan las elecciones autonómicas y el Partido Socialista pierde prácticamente en casi todas las Comunidades Autónomas, el clima político cambia; por esa razón, los

empresarios comienzan a tomar distancia del gobierno porque intuyen que viene un cambio político; y por ende, un cambio de políticas acordes a sus intereses.

Por parte de los sindicatos, dejan de ser una fuerza de sostenimiento del gobierno, al razonar que las elecciones presidenciales las pierde el Partido Socialista. Además, la percepción de los ciudadanos sobre este clima pone en evidencia el descontento hacia el gobierno y hacia el funcionamiento de la democracia. El nuevo escenario muestra un mercado que avanza por encima de la soberanía de los Estados, que cambia la forma de hacer política, y que produce un cambio en el *policy making*, y que tiene como derivación, un cambio de época.

## **2. Caso de Italia**

La característica más importante del mercado del trabajo italiano se presenta en la continuidad del *policy making*, que abarca desde la segunda mitad de los años 90 hasta la segunda mitad de la década de 2000. Esta característica se expresa principalmente con la Ley Biagi como continuidad y complemento de la Ley Treu (Ley 197/1996). Desde los años 1993/94 en Italia se inicia una fase de grandes cambios y reformas, como fue la del mercado de trabajo, aquella que no haría diferencia entre un gobierno de centro izquierda y un gobierno de centro derecha.

Esto conlleva sustancialmente a una práctica, por parte de todos los gobiernos, hacia una mayor desregulación, una mayor flexibilidad y una privatización del colocamiento. En el 2001 es electo Berlusconi al gobierno y cambia el color político respecto a los gobiernos precedentes: Romano Prodi, Giuliano Amato, Massimo D'Alema; todos ellos de centro izquierda. Por tanto, la ley Biagi debe leerse como un elemento de continuidad con respecto a los gobiernos precedentes de izquierda; por ejemplo, puede observarse la política del colocamiento (el sistema de *employment placement*). Es así, que esta ley completa aquello que se ha venido haciendo en los años anteriores: el Paquete Treu con la introducción del trabajo temporal (*lavoro interinale*), o la Ley número 469/1997 de Franco Massarini con la introducción de la privatización del colocamiento.

En efecto, una parte de la Ley Biagi se ha hecho privatista completamente del sistema del colocamiento, al mencionar que no solo el sector privado estructura ese sistema, sino también las simples personas (*le singole persone*), las simples oficinas, los simples consultores de trabajo (*le singole consulente del lavoro*) pueden abrir las puertas para el colocamiento; así se pone fin el debate sobre la liberalización del *placement*.

Otro elemento de continuidad en el *policy making* hace referencia a los contratos atípicos (*contratti atipici*). El gobierno de Mario Monti, de centro derecha, aumenta este número de contratos, denominados: “el trabajo a llamada” (*il lavoro a chiamata*), el *job sharing*, el trabajo en renta colectiva y la administración del trabajo (*il lavoro in affitto collettivo y della somministrazione del lavoro*). No obstante, antes existían y se utilizaron algunos de estos instrumentos, el *job sharing* estuvo presente ya en una directiva del Ministerio de Trabajo de los años '70 y '80. Este segundo elemento, muestra la manera en la que la Ley Biagi ha re-propuesto y re-delimitado estos instrumentos con el objetivo de aumentar, en cierta medida, la tasa de empleo. No obstante, la gran revolución de la Ley Biagi, en términos de liberalizaciones de los contratos de trabajo, fue el trabajo temporal, ella permaneció aun más revolucionaria, en referencia al trabajo temporal, que la Ley Treu.

En el gobierno de Berlusconi del año 2000, el problema del trabajo fue la prioridad de esa legislatura. Con el objetivo de avanzar en esta prioridad, Berlusconi se apoya de Roberto Maroni, como Ministro de Trabajo y principalmente Maurizio Sacconi como subsecretario de trabajo, de quien se decía informalmente que era el verdadero Ministro puesto que poseía las competencias y los conocimientos técnicos en este tema. Asimismo, el gobierno se apoya del consultor especialista en materia de trabajo, Marco Biagi, por sus conocimientos técnicos. Es en este contexto, que se redacta el Libro Blanco sobre el mercado de trabajo de 2001, bajo la pluma de Biagi; este libro adquiere un gran impacto político en aquella legislatura, nunca antes el gobierno había inaugurado un documento sobre el mercado de trabajo.

Por la primera vez, un documento como el Libro Blanco será editado desde una perspectiva europea del empleo. En este tipo de documentos, en Italia en ese período existían pocos, se podían advertir la fuerte impronta de Marco Biagi, él se había



desempeñado durante mucho tiempo como consultor para la Comisión Europea. Y es justamente entre otras razones, además de sus conocimientos teóricos y técnicos, que el consultor ha concebido este Libro Blanco basado en el estatus de la Estrategia Europea de Empleo que comprende cuatro pilares: empleabilidad, emprendimiento, adaptabilidad e igualdad de oportunidades. Este Libro Blanco ha sido muy discutido, debatido y muy criticado por parte de los sindicatos; principalmente una crítica sobre el diálogo social y la concertación (acuerdo mutuo).

De hecho, en aquel documento se mencionaba que se pusiera fin a las concertaciones trilaterales de los años '90, porque ha conducido a una movilidad que no fue eficiente, y que lo mejor era pasar a una fórmula eficaz que se denomina diálogo social basado sobre el ejemplo europeo. Esto significaba que los sindicatos y las asociaciones empresariales solo accedían a la posibilidad de escuchar la propuesta del gobierno, sin que pudieran ofrecer argumentos según sus intereses. Por tal razón, quién decide y quién tiene la última palabra es el gobierno que genera una reacción política, principalmente de los sindicatos con fuertes debates políticos sobre estas cuestiones.

Otro elemento muy importante y debatido en ésta fase, fue la revisión del artículo 18 que hace referencia al despido. En Italia, este artículo es considerado como un argumento tabú y un generador de un continuo debate. Sin embargo, en realidad, el artículo 18 no estuvo presente en el Libro Blanco sobre el mercado de trabajo, lo que lleva a pensar que estaba guardado u ocultado a causa de un contenido muy importante y a causa de los fuertes enfrentamientos que ella ocasionaba entre el gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales. No obstante, el artículo 18 fue propuesto desde fuera del pacto por el trabajo; y en el mes de julio de 2002, Berlusconi hace un pacto social en el cual no comparece la firma de la CGIL. En aquel punto se proponía una experimentación, una reorganización del artículo 18, que implicaba también allí que se forjara un debate político que generó muchas contestaciones.

En aquel tiempo se llegaba a la Ley Biagi, que de hecho había recibido solo una parte del Libro Blanco en el que transfiere el aumento de los contratos atípicos y la liberalización del colocamiento; anterior a esta ley, existía un mayor control del mercado de trabajo visto desde las revisiones de inspectores del trabajo. Como se dijo, esta ley

estuvo muy contestada desde el sector de la centro-izquierda, desde el sindicalismo. Además, provenían las críticas desde la fundación comunista; es decir, del partido de la izquierda radical.

Cuando en el 2006 vence de nuevo la centro-izquierda estaban quiénes les pedían una “abolición” de la Ley Biagi, de cancelar todos estos instrumentos de precariedad. A pesar de estas solicitudes, la Ley Biagi ha permanecido en pie durante todo el gobierno de Prodi (un corto periodo al frente del poder entre el 2006 y el 2008). Cuando regresa nuevamente Berlusconi al gobierno en 2008, se hicieron modificaciones poco relevantes, puesto que los temas de trabajo no presentaban una prioridad en la agenda política.

Es importante resaltar que en el 2008 hubo un texto único en el mercado de trabajo en el cual se observan todas las normativas sobre los controles en los accidentes e incidentes, que es el decreto legislativo 81/2008 que disciplina toda la normativa sobre la diversidad del trabajo. Se lo denomina “el texto único sobre la salud y la seguridad en el trabajo”<sup>167</sup>, que ha surgido porque hubo una fase en el cual hubo un caso de accidentes de trabajo denominado *Tyssen*. Este hecho ha provocado las muertes de muchos trabajadores (operarios) dentro del lugar del trabajo. A raíz de esto, se elabora este texto por pedido también del Presidente de la República Giorgio Napolitano, que tuvo como objeto aumentar las normas de seguridad dentro de los lugares del trabajo.

En el segundo gobierno de Berlusconi, el tema del trabajo no estuvo dentro de las prioridades en el centro de la agenda, porque en aquella legislatura Berlusconi estaba centrado en otros temas políticos de consideraciones más trascendentales. El trabajo no fue un eje central sino hasta la llegada del gobierno de técnicos, con una desocupación creciente y una crisis económica muy grave en el cual se había decidido incorporar en la agenda del gobierno el problema del mercado de trabajo como prioridad política.

De allí, que surge la reforma Fornero incorporando una serie de modificaciones con argumentos técnicos con el objeto de convencer a las partes sociales. La reforma ha

---

<sup>167</sup> Véase página web Texto Único sobre la salud y la seguridad en el trabajo: <http://lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Testo%20Unico%20sulla%20Salute%20e%20Sicurezza%20sul%20Lavoro/Testo-Unico-81-08-Edizione-Giugno%202016.pdf>

estado muy contestada por los sindicatos, a tal punto que fue muy difícil al Ministro Fornero llevar adelante la reforma, y principalmente, la vinculación de los intereses de cada uno de los interlocutores sociales. Esa ausencia de negociación y de cambio en el modo de vincularse con los interlocutores sociales propuesta por el gobierno, ha resultado ser un camino dificultoso para realizar las reformas. Diferente fue el caso de la reforma de las pensiones, que el gobierno - con la activa participación de la Ministra – logra introducir en el transcurso de tres semanas. Esto ha señalado que apenas ha llegado en su función de Ministra con un gobierno de técnicos y en plena situación económica muy grave, se hicieron modificaciones en materia de pensiones, en donde el Parlamento italiano ha aceptado realizar tales reformas.

Con respecto al mercado de trabajo, ha tenido un debate muy largo y probablemente la parte de la emergencia más oculta ha terminado, y sobre todo la CGIL y también el PD se han metido a través de la reforma de Fornero, esencialmente en el artículo 18, con el fin de encontrar una solución un poco frustrada de compromiso. En definitiva, fue una reforma por su falta de radicalismo en cuanto lo que debió haber sido.

En relación al concepto de políticas públicas, más que un cambio de paradigma fue la misma crisis que ha obligado al intervencionismo. Es decir, el *policy making* y las reformas en Italia se han realizado siempre en períodos de emergencias. Ciertamente, cuando se dice que lo pide la Europa es porque se presenta una crisis, y en su condición de miembro de la comunidad europea, Italia debe tener las cuentas en orden y un mercado de trabajo que funcione. Esto nos indica que es siempre la emergencia económica que estimula el reformismo, no son los partidos políticos o los gobiernos que deciden anticipadamente el desafío de los cambios externos a decidir, es siempre una emergencia económica que se combina con el *diktat* de la UE.

Las partes sociales en las reformas del mercado de trabajo tienen un alto grado de incidencia, es así que por ejemplo, se hace referencia en Italia a las leyes-contratos como parte de leyes hechas por las partes sociales: los sindicatos y las asociaciones de los representantes. Entre las partes sociales, serán los sindicatos y la CONFINDUSTRIA quienes tendrán un rol mayor en la formación de las políticas de empleo y no hay una ley que pase sin que estas dos partes sociales hayan realizado sus propias opiniones y

argumentos. En éste caso, en lo que concierne a la reforma Biagi, el gobierno de centro-derecha ha puesto un ojo de atención y ha escuchado más los argumentos de CONFINDUSTRIA en su búsqueda de una mayor flexibilización en el mercado de trabajo. Esta confederación hacía tiempo que quería una flexibilidad en la entrada y en la salida en el mercado de trabajo. Por otra parte, también se pretendía la liberalización del colocamiento en estos contratos de flexibilidad. Todo este proceso político tuvo como objetivo implícito evitar posiciones contrarias a esa instancia. Mientras que la CGIL tenía una posición contraria a la flexibilización y en su defensa se hacían con argumentos para proteger a los trabajadores.

En lo que respecta a la ley Fornero, la CONFINDUSTRIA ha desarrollado un rol menor en la reforma del mercado de trabajo; contrariamente al rol dinámico que ha tenido la CGIL en su oposición, fundamentalmente en los cambios sobre el artículo 18. Las partes sociales estuvieron siempre presentes en el debate, el hecho que la CGIL fuera un sindicato típico de trabajadores y de pensionados o de trabajadores que tienen un puesto fijo, en el sentido que tienen un trabajo a tiempo indeterminado su posición siempre fue conservadora en materia del mercado de trabajo; al lado de una CONFINDUSTRIA que solo defiende los intereses económicos de las grandes empresas. Siendo que la CGIL ha sostenido en sus argumentos la defensa de los trabajadores y considerando la flexibilización como contraria a los intereses de los mismos, la CGIL logra influenciar en la reforma del mercado de trabajo.

Con respecto a la Ley Biagi, Berlusconi siempre la ha reivindicado como una buena reforma, al ser pensada como un texto moderno en el cual se podía actualizar el mercado de trabajo. En esta Ley, el gobierno ha tenido un *feedback* positivo, más allá de la tragedia que ha sucedido. En correlación al período de la crisis, estos contratos flexibles de empleo son bastantes difusos en Italia (en el período de Monti) y las empresas están acostumbradas a utilizarlos, en tanto que las empresas de hecho tienden a privilegiar algunos de estos instrumentos respecto a otros; por ejemplo, en Italia se utiliza mucho el contrato a término (a tiempo determinado), y a veces se utilizan otros instrumentos como el *Jobs Sharing*, que es un instrumento de utilización menor, puesto que los empresarios pueden elegir el tipo de contrato a utilizar según sus necesidades e intereses.

Sin que haya una coyuntura política positiva, los beneficiarios - en parte también algunos jóvenes - han logrado entrar al mercado de trabajo. Dentro de la lógica del ciclo económico existen importantes estudios que demuestran que la aplicación de estos instrumentos en momentos en la que la situación económica empeora hace aumentar la precariedad y no logra incorporar un número importante de beneficiarios.

En lo que respecta la ley Fornero, el gobierno ha estado demasiado embestido por su interés de realizar reformas en las políticas de empleo. La Ministro ha sido objeto de críticas exageradas y ha recibido contestaciones en materia de la política de trabajo, a causa de las numerosas negociaciones y mediaciones con los partidos que estaban en el parlamento. En definitiva, muchas cosas no han sido completamente dependientes de su voluntad política, ni sus argumentos técnicos han convencido sobre las reformas. Por su lado, las partes sociales, tanto los sindicatos como los empresarios, solo conservaron un rol consultativo y mostraron un diconformismo.

#### **a. El peso de la ideología en la reforma del mercado de trabajo**

El peso de la ideología en Italia tiene una implicancia en las políticas sociales, aún con mayor fuerza ideológica la cuestión del trabajo debido a que en ella coexisten símbolos ligados al trabajo difícil de manipular. Bajo la frase “Italia es la Patria del puesto fijo del trabajo”, el país ha motivado y desarrollado, sobre todo para algunas generaciones, el mito del puesto de trabajo fijo. Un mito basado en la estabilidad de un puesto de trabajo fijo con el cual toda persona estaba en la capacidad de mantener a su esposa, a sus hijos, por ende a toda la familia bajo la base de un modelo familiar del *Welfare State*. Y es justamente este modelo de *Welfare* que está desapareciendo por el cambio de época que implica un cambio de políticas.

Para los trabajadores italianos, la idea de un cambio de políticas de trabajo que afectara el estatus de contrato a tiempo indeterminado (el fijo) fue una situación que no existía y que nunca podría existir; este cambio ha representado un ataque frontal a la noción misma de la familia, de la cohesión social, de la posibilidad de las personas a vivir dignamente. Así, los cambios realizados en las políticas de empleo y de las pensiones fueron considerados un argumento muy desagradable para la sociedad italiana. Si bien, en

cierto punto todos los modelos deben ser parcialmente modificados como parte de un proceso de re-acomodación, ellos no deben ser completamente alterados como sucede en el actual cambio de época. Los símbolos encarnan una lucha de los trabajadores para conservar u obtener derechos en el trabajo, y que son parte de una pertenencia a la dignidad de los trabajadores dependientes con un puesto fijo que han optado en los años '60, para beneficiarse de determinados derechos y determinadas garantías. Del otro lado, está la idea fuertemente familiar de un mercado de trabajo que debe tutelar a la familia.

En un período delicado por la crisis financiera y económica y con el inicio de una serie de reformas (2011-2013), se inicia un periodo en donde el modelo familiar y los réditos familiares entran en colapso en Italia, en el sentido que Italia presenta en el (2013) la primera generación de padres, entre 45 a 55 años, que se convierten precarios en existencia; lo que acarrea incapacidad por parte de estos padres a mantener y asegurar la protección de sus hijos.

Italia está enmarcada dentro de los regímenes de bienestar *mediterráneo familista*, que se caracteriza por el papel que ejerce la familia y su influencia en todas las áreas tanto aquellas de la producción como aquellas de la distribución del bienestar. A resultado de ello, existe una fortaleza de micro-solidaridad en el seno de los hogares y en las redes sociales y familiares. La acción de la familia complementa sustancialmente la provisión estatal y los servicios ofertados por las organizaciones privadas, con y sin ánimo de lucro. El bienestar en el sur de Europa se ha desarrollado como una *vía media* que ha tratado de integrar a menudo de manera descentralizada, programas generales de ciudadanía (asistencia social, educación comprensiva, sanidad universal o pensiones de vejez e invalidez), junto a servicios y prestaciones contributivos de los titulares afiliados a la seguridad social (derechos laborales o tutelas familiares derivadas). A raíz de esto, se produce “un alto grado de fragmentación e implementación de políticas de bienestar” (Harguindéguy, 2013). En la actualidad, ese modelo de régimen de bienestar está cambiando, al encontrarse en la encrucijada de un cambio de época que obliga a Italia a adaptarse a esos cambios en un contexto de crisis.

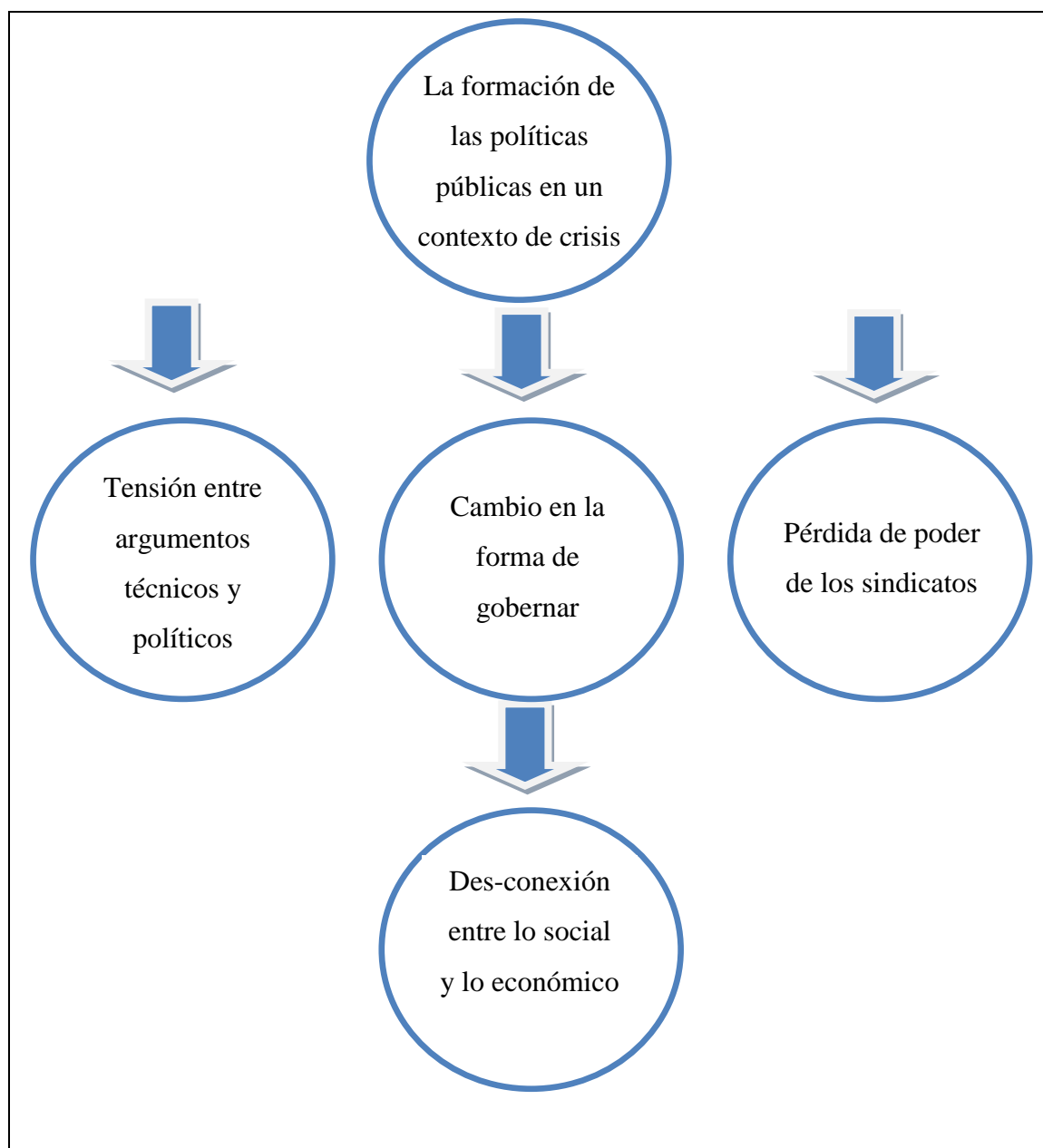
Es así que, Italia llega a un punto en donde la generación de los padres de 45-55 años no acceden a un trabajo bajo las mismas condiciones que la de sus padres, con un puesto de

trabajo fijo y que les permitía a su vez ayudar a sus hijos. Italia se enfrenta a un momento de su historia, en donde está la generación de padres precarios y con hijos precarios. Este momento mete fin en gran medida al símbolo del antiguo modelo familiar. Estamos frente a un gran cambio de la sociedad italiana, que la situación de ausencia de ayuda por parte de los padres impide a la generación de jóvenes salir de su casa a partir de un trabajo digno. Este cambio en un contexto de crisis financiera y económica en Italia genera un gran problema y un gran miedo, puesto que se derrumban los derechos familiares y luego resulta muy difícil encontrar un trabajo. Además, están los indicadores de las desigualdades económicas y sociales que crecen y que están creciendo, en un país como Italia que ha estado acostumbrado a tener un modelo familiar. Este nuevo modelo impuesto a Italia corre el riesgo de seguir adelante con verdaderos cambios de época, que responden a políticas de corte económico más que social.

### **3. Consideraciones finales: una aproximación teórica**

Esta tesis pone en evidencia empírica que el concepto de políticas públicas en períodos de crisis sufre una transformación, implicando una mayor dinámica política en los *policy makers*. Esta tesis rechaza la teoría de Lowi que las políticas públicas determina la política. Esto se explica a partir de la nueva relación entre política y políticas públicas, que en períodos de emergencias económicas el *policy making* constituye un elemento de continuidad y de oportunidad política, que incide directamente en el cambio de las políticas públicas.

Desde el punto de vista de los actores internacionales, quiénes han influenciado con argumentos contundentes han sido la Comisión Europea y las Instituciones Europeas. En cambio, el FMI ha actuado de manera más distante con respecto a Italia; a diferencia de España que el FMI tuvo una incidencia directa. De la misma forma que la Comisión Europea y la Estrategia Europea sobre la Empleo han influenciado en los responsables políticos del Gobierno, han influenciado el proceso de Luxemburgo, la estrategia de Lisboa, en la cual Italia ha sido considerada un país importante por ser la tercer economía de Europa.



**Fuente:** elaboración propia

La característica importante ha sido que las tomas de decisiones se han modificado a partir del cambio de escenario, en el cual pertenecer a la UE comprende un cambio de responsables políticos en las tomas de decisiones. Pero en un proceso político en un contexto de crisis financiera y económica, ha implicado una transición que genera incertidumbre en los Gobiernos, que deriva en una triple dimensión: una primera dimensión se corresponde a una nueva forma de gobernar, con argumentos de orientación técnica a nivel internacional y con argumentos políticos a nivel doméstico. Esta dimensión política que genera una tensión de fuerzas entre dos escenarios con



perspectivas diferentes en la comprensión de la crisis y en el *policy making*. Mientras unos tienen la responsabilidad de ordenar las cuentas de los Estados miembros y conservar y consolidar el Euro como moneda única de la UE; a nivel doméstico, la cuestión política de cara a la ciudadanía y su ideología trasciende las cuentas públicas.

La segunda dimensión está originada por la diferencia argumentativa relacionada a la ideología. Esto significa que si es un Gobierno de preferencia ideológica de izquierda y en un contexto de crisis, la gobernanza económica se contrapone a los intereses de ese signo ideológico, generando una tensión entre lo social y lo económico. La tercera dimensión se corresponde a la pérdida de poder de los actores domésticos, principalmente los Gobiernos y los sindicatos frente a un escenario europeo. Estas dimensiones del proceso político en la formulación de las políticas públicas en un contexto de crisis, representa que administren las políticas hacia una tendencia de des-conexión entre lo social y lo económico, que afecta directamente el *policy making*; y por ende, los pilares del Estado de bienestar.

Por un lado, la puesta en marcha de una serie de re-estructuraciones responde a ordenar las cuentas públicas, con el objetivo de lograr una reducción del presupuesto destinado al gasto social, y de construir un nuevo modelo de reformas de carácter más económico que social, con mecanismos de sistemas de mercado para la formación de las políticas públicas.

Por el otro lado, la crisis en el *policy making* actúa como un elemento distorsionador y con mayor dinámica política en períodos de emergencias económicas. La crisis y la tendencia de los Gobiernos a actuar con argumentos técnicos entre los actores domésticos y la gobernanza económica, han inducido a tres aspectos centrales que generaron inestabilidad:

- A una **inestabilidad política** con la consiguiente pérdida de poder, tanto en los Gobiernos de Berlusconi y Monti por Italia, como el Gobierno de Rodríguez Zapatero por España. Ambos no pudieron cumplir con sus mandatos.
- A una **inestabilidad económica** con la obligación de ordenar las cuentas, y con los mercados financieros que han afectado el mercado laboral, provocando un aumento excesivo en la tasa de desocupación. La aplicación de políticas de ajustes

que traería posibles inversiones extranjeras a cambio de realizar reformas y re-estructuraciones económicas, que no llegaron.

- A una **inestabilidad social**, con pérdidas de trabajo; y en el caso de España, con el agravante de la pérdida de viviendas. La crisis ha significado el surgimiento de otros actores en la escena política, como son los casos de Ciudadanos y Podemos en España y el *Movimento 5 Stelle* en Italia.

A su vez, la relación entre política y la formación de las políticas va a depender de algunas características:

Los argumentos técnicos refuerzan y justifican la formación de una política pública en un contexto de crisis. Está relacionado al grado de conocimiento de los responsables de las políticas públicas, en el sentido del grado de su experticia en la materia de las políticas según se trate.

Los argumentos políticos deben ser coincidentes con la realidad de la política doméstica para que garanticen una estabilidad política de los Gobiernos. Como pudo observarse en los casos de España e Italia, los cambios en el perfil de los Ministros fueron respondiendo al cambio de las políticas públicas y a los intereses de los Gobiernos, ya sean por cuestiones ideológicas, o ya sea por cuestiones de elaborar políticas vinculadas a los intereses de determinados sectores domésticos y/o élites de poder internacionales.

La utilización de los recursos (del Gobierno y de las partes sociales) en el proceso político en la formación de una política pública y su grado condicionan la política y las políticas públicas. Son tres los aspectos significativos que explican este uso:

- Por el lado del Gobierno, el uso del Boletín oficial como instrumento jurídico que le otorgue garantías y legitimidad para la negociación política con las partes sociales. El Gobierno de Rodríguez Zapatero renuncia al uso de ese instrumento que le genera una pérdida de poder en las negociaciones frente a las partes sociales, principalmente ante los sindicatos.
- Por el lado de los sindicatos, la huelga y las amenazas son el recurso que priorizan a modo de presionar a los Gobiernos. Pero en un contexto de crisis, el cambio de escenario en la formación de las políticas a nivel europeo y las

amenazas de las élites económicas ha restringido su poder a posiciones menos influyentes.

- Por el lado de los empresarios, los condicionamientos de la UE a los Estados en crisis en pos de reformar, les favoreció la crisis financiera y económica como factor de oportunidad para alcanzar determinados cambios en materia de reformas que les fueron propicias.

En España, la no resistencia de los sindicatos y los empresarios a la reforma de las pensiones tuvo un alto valor político, porque siguió manteniendo el consenso en torno al modelo de las pensiones; mientras que en la reforma del mercado de trabajo, el Gobierno no logra el consenso político con los sindicatos, y principalmente no logra el consenso con los empresarios, en el cual deriva en una ruptura del equilibrio de poder, deteriorando la imagen del Gobierno.

La reforma de las pensiones ha beneficiado políticamente al Gobierno socialista, porque ha permitido presentarla a la UE mediante un acuerdo con los interlocutores sociales. Asimismo, ese acuerdo ha beneficiado a los sindicatos y a los empresarios, porque permitió un consenso en torno al modelo de las pensiones. Pero de cara a la ciudadanía, los argumentos utilizados por el Gobierno para explicar las pensiones no fueron lo suficientemente claros. Desde la perspectiva de la política-electoral fue infructuosa, a pesar que se lograban acuerdos, el cambio de políticas no tuvo beneficios políticos. La política diseñada por el socialismo les hacía perder legitimidad en el poder, al punto de llegar a perder las elecciones. Inclusive, se firmaban acuerdos con los sindicatos y los empresarios, y estos mismos, inmediatamente efectuaban declaraciones con manifestaciones en contra del Gobierno.

En Italia, con un Gobierno de técnicos, la reforma de las pensiones también tuvo un alto valor político importante ante la UE, a pesar de no haber sido plasmada por consenso, sino que fue realizada con argumentos técnicos y expuestos ante los interlocutores sociales del contenido de lo que consistiría la reforma. El perfil técnico de la Ministra y su experticia justificó la reforma de las pensiones. Empero, en cuanto a la

reforma del mercado de trabajo, el proceso político y el intentar imponer la reforma le impidieron alcanzar la reforma que deseaban.

La estrategia política del Gobierno socialista en un contexto de crisis, de crisis económica y de crisis del empleo; si bien tuvieron la capacidad de lograr acuerdos con los sindicatos y los empresarios, no encontraron los argumentos políticos suficientes para convencer a la ciudadanía y poder rentabilizar políticamente todos esos acuerdos alcanzados. Para un Gobierno técnico, la prioridad era de realizar las reformas más allá de los acuerdos, sin embargo, los límites políticos a nivel doméstico hicieron que no lograran alcanzar los objetivos formulados inicialmente. En ambos gobiernos, la reforma del mercado de trabajo fue inconclusa según tenían previsto delineado en sus objetivos.

La evidencia empírica comparada en los casos de España e Italia permite rechazar que las políticas determinan la política, sino que la formación de las políticas depende de un proceso político del mismo Gobierno acordes a sus objetivos políticos. Por el otro lado, la tesis rechaza que las partes sociales tengan un rol significativo en el diseño de las políticas. De un lado, los sindicatos tienen un papel menos influyente en un Gobierno técnico que en un Gobierno de ideología de izquierda. Mientras que el rol de los empresarios aumenta en un Gobierno técnico e influyen aún más cuando el fenómeno de la crisis afecta a los Estados.

La crisis económica y financiera marcaba un aceleramiento de la economía, de la formación de políticas con una presión trascendental en el cambio de políticas, porque el objetivo de los Gobiernos era lograr que la UE no interviniera económicamente a España e Italia. En presencia de constricciones externas se promueve un giro político y de políticas que tuvo como contrapartida tocar la identidad del partido socialista y de un modelo de trabajo que parecía intocable en Italia. Por el lado del Gobierno socialista, se enfrenta entonces a una encrucijada para realizar un cambio en las políticas públicas; o bien, la amenaza permanente de la UE para una posible intervención económica a España sería un hecho si no se realizaba un desplazamiento político. La preferencia de las políticas significó modificar las señas profundas del socialismo, y este cambio responde a razones de índoles económicas contrarias a la filosofía socialista. En el caso de Italia, se instala un Presidente de Gobierno que no fue elegido democráticamente, porque se corría

el riesgo de ser intervenida económicamente, al igual que España; o bien Italia podría entrar en *default* económico.

La estrategia que decide el Gobierno socialista respondía entonces a un doble aspecto. Por una parte, realiza un giro económico que implica una serie de reformas para no ser intervenida desde el punto de vista económico. Por otra parte, respondía a la visión de los economistas del Gobierno, puesto que se encontraba insertada de manera influyente al interno del Gobierno con un enfoque economista en connotación a la UE, y una visión de Trabajo en connotación a lo social.

El cambio de política y de políticas del socialismo genera una ruptura de su propia ideología, relacionados más a una línea política partidista de liberales (social-liberales) que a los social-demócratas. Un ejemplo de ello, fue la ruptura de los contratos temporales que ellos mismos habían creado en el 2006, con el significado que si un trabajador permanecía una determinada cantidad de años con ese contrato temporal, se convertía en un contrato fijo. Esto se modifica con un decreto de 2011, en el cual se reflexionaba con un pensamiento de duración temporaria hasta que España no se encuentre más inmersa en un entorno de crisis.

La presencia de dos visiones, una económica y otra laboral, concibieron en ambos países muchas disputas políticas en torno al trabajo, que en un contexto económico desfavorable ha estimulado en los responsables de las políticas públicas un clima de incertidumbre en la elaboración de las políticas, y que esas disputas políticas sean más intensas. Por otra parte, existía una influencia permanente en los mercados que fueron presionando a la UE, con el propósito de ejercer un rol más activo y que obliguen a los Estados a diseñar políticas con los mismos criterios que la UE.

Las reformas Laborales cumplen con la función de modelar el empleo que se genera en el sistema económico, pero las mismas no crean empleo. Los economistas utilizaban el argumento de reformar en materia laboral, aprovechando la coyuntura de la crisis y elaborando informes con sustentos de evidencias y datos bajo la consigna que efectuando esas reformas se crearían puestos de trabajo. Sin embargo, la reforma del mercado de trabajo no ha creado empleo y en la evidencia empírica se pudo demostrar que solo respondía a alcanzar objetivos una mayor flexibilización en el mercado laboral, pero bajo

el pretexto de la realización de un proceso político que legitime el cambio de las políticas. El proceso fue de carácter político que respondía a un cambio de época, y la crisis fue el elemento de oportunidad para presionar a los Gobiernos.

El gobierno socialista en su política de diálogo social, siempre ha buscado obtener las reformas en consenso con los interlocutores sociales. Una reforma de equilibrio de poder como fue la reforma de las pensiones. El Gobierno técnico se centraría más en los aspectos técnicos, sin embargo el clima político influyó para que actuaran en consulta con los interlocutores sociales. En ambos Gobiernos, la reforma del mercado de trabajo se terminaba haciendo sin consenso, y sin los criterios instituidos por los economistas. De ello se desprende que las políticas tengan un carácter de tendencia más económica que social. Esto explica uno de los factores de la ruptura del diálogo social, al igual que el condicionamiento electoral incidió en el cambio de signo político en el Gobierno de España, y el cambio de Gobierno en Italia.

La crisis financiera y económica iniciada en el 2008 impactó como un golpe externo en las economías de España e Italia, produciendo un aumento en la tasa de desempleo que afectó principalmente a trabajadores con contratos temporales. Antes estas circunstancias, ambos países desarrollaron las mismas políticas en procesos políticos diferentes. La estrategia política desplegada por ambos gobiernos fue distinta. España optó por el diálogo social, mientras que Italia optó por una consulta a los interlocutores sociales que solo dejó margen a fuertes contestaciones y críticas.

El punto de vista de ambos Gobiernos fue que la reforma debía hacerse más allá de un acuerdo con las partes sociales, porque les llegaba una carta desde la UE con una serie de recomendaciones de índoles económicas y reformas que debían realizar. La perspectiva del Gobierno socialdemócrata y de los técnicos tuvo como eje central flexibilizar el mercado de trabajo, considerado desde los sectores económicos como la causa de no generar empleo. Si bien, el Gobierno precedente a Monti había recibido esa carta del mismo quién lo sucede; posteriormente, esa carta funciona como instrumento de presión por parte de la UE hacia el Gobierno de Berlusconi, donde se menciona como uno de los temas principales a incluir en la agenda, la reforma del mercado de trabajo, que por decisión política del Gobierno, decide postergar la realización de la reforma del

mercado de trabajo al Gobierno siguiente para no asumir un costo político ante los interlocutores sociales y la ciudadanía.

Según el punto de vista de los economistas conservadores, el aumento de la tasa de desempleo estaba reflejado en la rigidez del mercado de trabajo, la influencia del sindicalismo, el excesivo diálogo social y la implementación de políticas *Keynesianas*. Estas características reflejaban el pensamiento de los economistas y los empresarios, porque era interpretada como una dificultad para las inversiones extranjeras y para la creación de empleo.

Las preferencias asociadas a esta interpretación consistían en flexibilizar el mercado laboral, disminuir el poder sindical, reducir las cotizaciones sociales a las empresas y que las relaciones laborales debían estar basadas en las relaciones individuales. El Gobierno de técnicos consideraba al poder sindical y empresarial como el principal problema en el mercado de trabajo. El Gobierno socialista consideraba a los empresarios desinteresados de llegar a un acuerdo, mientras que los sindicatos se sentían traicionados por el giro político que decide efectuar el Gobierno de Rodríguez Zapatero.

Con respecto a las políticas públicas, el Gobierno conservador rechazaba un proceso de negociación política, mientras que el Gobierno socialista consideraba al diálogo social como la base de un entendimiento para sostener el equilibrio de poder. Los sindicatos y los empresarios ejercieron influencia sobre la capacidad del Estado, o al menos alterar en parte las políticas públicas acorde a sus intereses.

El Gobierno de técnicos sostenía que se podía hacer frente a los cambios con una respuesta basada en reformas y reestructuraciones económicas. El Gobierno socialista en cambio se basaba en un primer período con respuestas de políticas *Keynesianas* para combatir el desempleo; y en un segundo período, ante la imposibilidad de reducir el desempleo, cambia de estrategia política e implementa políticas de ajustes porque España podría ser intervenida económicamente sino realizaba ese cambio de políticas. En ambos países los trabajadores fueron afectados con el cambio de políticas, y los sindicatos perdieron poder frente al avance de las reformas.

España, junto a Grecia y Portugal fueron los países en torno a la UE que más alto tienen los índices de desocupación, con el agregado de una ausencia de crecimiento económico. Las causas señaladas por los socialistas concurrían en principio al desarrollo de un modelo de mercado de trabajo basado fundamentalmente en el sector de la construcción; y en segundo término, consideraron al modelo financiero como la principal causa de la crisis del empleo. Para el Gobierno de los técnicos, la causa consistía en la excesiva rigidez del mercado laboral y el tema de las pensiones fue un tema prioritario en la agenda de gobierno. Consideraban que las reformas de ambos temas, trabajo y pensiones, les darían credibilidad a los mercados y así atraerían inversiones extranjeras sus países.

Mientras que los Gobiernos hacían sus propias interpretaciones sobre los efectos de la crisis en el mercado de trabajo y las reformas que debían hacer para mejorar la situación, los sindicatos y empresarios desplegaban sus juegos políticos utilizando como principal argumento las causas y efectos de la crisis. Los sindicatos españoles debían reunirse para desplegar una acción sindical conjunta frente al Gobierno. Pero UGT, próximo al Gobierno, tomó distancia frente a CC.OO con una postura más radical con respecto a la reforma del mercado de trabajo. En el caso de los sindicatos Italianos, quienes tenían una postura más radical era la CGIL, mientras que la CISL y la UIL se reunían para coordinar acciones en conjunto. Esta división de los sindicatos de no encontrar en un principio un criterio político unificado, les provocó una pérdida de poder frente a los avances del Gobierno para imponer las reformas recomendadas desde la UE.

Por el lado de los empresarios, si bien la CEOE en España tenía algunos problemas internos que les generaron internas fuertes, no afectó a su estrategia política de participar en el diálogo social. Los empresarios participaban del diálogo social pero sin emitir opiniones políticas. Su interés estaba basado, cada vez que se reunía con el Gobierno, en obtener rebajas en las cotizaciones sociales. Asimismo, como estrategia política, el participar del proceso político y no opinar, se debía a que confiaban en el desgaste político del Gobierno socialista y que tendría como consecuencia el cambio de Gobierno; por tanto, los conllevaría a una reforma del mercado de trabajo. La CEOE consideraba que cualquier avance de la reforma de Rodríguez Zapatero, les resultaría positivo.



En Italia, CONFINDUSTRIA, tenía un doble juego influyente; por un lado, tenían una fuerte inserción en la UE que les permitía influir desde los ámbitos europeos; y por el otro lado, el peso mismo que representa CONFINDUSTRIA en su accionar político y su trayectoria en la historia de las fábricas son de tal envergadura que incidían decididamente en los ámbitos internacionales y locales.

El elemento esencial de la crisis financiera y económica es el impacto en el proceso político en la formación de las políticas públicas, tanto para el Gobierno socialista como el Gobierno de técnicos, que impidió una estabilidad política y que pudieran llevar políticas acordes a sus ideologías. Ambos Gobiernos, tanto de España como de Italia, optaron por la formación de políticas de ajustes, un programa de reformas y el equilibrio de sus cuentas públicas que afectaron al Estado de bienestar. Un cambio de políticas como respuesta de una crisis circunscripta a un cambio de época.

## CHAPITRE VI. CONCLUSIONS: LE *POLICY MAKING* ET LES RÉSULTATS DU PROCESSUS POLITIQUE DANS UN CONTEXTE DE CRISE

Les arguments empiriques développés par cette thèse expliquent la façon par laquelle la crise de 2008 a influencé le *Policy Making* et révèlent ses principaux effets sur le processus politique en Espagne et en Italie.

Tout d'abord, cette thèse contredit celles qui avancent que les politiques publiques déterminent la politique. En période d'émergence économique, tant au niveau européen qu'au niveau national, bien qu'il y ait une préférence politique pour le dialogue social en vue de réaliser la réforme du marché, les accords désirés ont échoué en raison des divergences politiques, lesquelles agissaient comme résistance et conditionnaient l'élaboration de politiques. Par ailleurs, la thèse souligne que, dans le contexte de crises, les marchés financiers font pression sur l'Union Européenne qui, à son tour exerce une pression sur les Etats à réaliser une série de réformes conforme à la gouvernance économique européenne, laissant ainsi une marge de manœuvre politique très limitée sur le processus de négociation des politiques faite entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

La thèse souligne un certain nombre de variables explicatives qui font partie des facteurs qu'influence le processus politique en période d'incertitude. L'un des facteurs les plus importants dans le processus de négociation était l'idéologie politique des gouvernements de deux pays, celle qui fait partie de la lutte politique quotidienne <sup>1</sup> entre les différentes forces nationales et externes qui tentent d'agir hors des États, dans le but de conditionner la formation des politiques publiques. Les résultats de cette recherche mettent en lumière que, dans cette lutte idéologique avec les gouvernements de gauche, a été manifestée une plus grande résistance aux changements sur les politiques qui présentent des prédispositions de préférences économiques. Toutefois, l'émergence économique a influencé de manière significative le processus politique; initialement, elle a réussi à faire avancer des réformes faisant appel à la gouvernance économique.

Cette recherche a préconisé une approche différente de celles qui l'ont précédée. La situation de l'émergence économique et la pression extérieure de l'Etat ont agi comme

une contrainte idéologique à l'intérieur du gouvernement de gauche et ont actionné la performance dans le processus politique pour la formation des politiques publiques. Cette situation a également limité politiquement aux forces nationales dans la poursuite de la défense des politiques sociales et de l'utilisation des instruments de réponse aux politiques d'ajustement. L'ampleur de la crise et l'utilisation excessive du pouvoir politique de l'Union Européenne, et ses institutions vers les pays en crise, ont également influencé les gouvernements de techniciens, comme ce fut le cas en Italie.

Les processus politiques en Espagne et en Italie ont subi les mêmes origines de la crise financière et économique et en appliquant les mêmes instruments juridiques, en guise de pression sur les gouvernements pour produire un changement de politique. Bien que le processus politique était différent, tant dans leur façon de faire de la politique que dans leur histoire et leur culture, les résultats du processus politique dans les deux pays restèrent les mêmes. A titre d'exemple, il a été observé que le résultat final était le même dans chacune des deux réformes: la réforme de la retraite et la réforme du travail. En outre, le processus de réforme de la retraite n'a pas détenu une forte résistance de la part les partenaires sociaux, comme celle vécue par la réforme du marché du travail. Cette dernière n'a pas eu les mêmes résultats visés par l'Union européenne, ni voulus par les partenaires sociaux, en Espagne et en Italie.

Les contraintes économiques, électorales et les idéologies politiques de chacun des acteurs politiques, ainsi que les ressources de chacune des forces politiques nationales et de l'UE, saisisront le contexte de décision de la formation de la politique publique en période d'incertitude. La crise agit, tel un élément de distorsion de tout processus politique qui met en lumière la marge de manœuvre politique du gouvernement, des syndicats et des employeurs, et qui délimite une frontière de dispute entre la politique et la technique dans la formation des politiques.

Le but de ce chapitre est d'exposer l'influence de la crise sur le *policy making* telle qu'une variable explicative du processus politique en Espagne et en Italie. Dans la première partie, nous ferons référence au cas de l'Espagne, dans une deuxième partie, à l'affaire de l'Italie; et enfin, nous présenterons un modèle théorique du processus politique de *policy making* dans un contexte de crise. Souligner l'importance de la crise,

ne signifie pas sous-estimer la théorie des processus de prise de décision dans les politiques publiques ; au contraire, on explique comment la crise, étant un événement majeur dans le monde entier, influence un processus de transformation du concept de la politique publique, celui qui dépend principalement de la façon de faire politique, entreprise par les gouvernements, les syndicats, les employeurs et l'UE, face aux forces d'un marché qui cherche à faire avancer les questions financières et réduire les marges de manœuvre des décideurs politiques dans l'élaboration de politiques publiques.

L'objectif de cette thèse est d'étudier comment le phénomène de la crise affecte le processus politique dans la formulation des politiques publiques, en tenant compte, d'une part, de l'interaction entre le gouvernement, les syndicats et les employeurs à échelle nationale et les institutions européennes et les acteurs mondiaux à échelle internationale ; et d'autre part, de l'interaction entre l'idéologie, les ressources et les connaissances techniques, tout en conditionnant la formation d'une politique.

Dans ce chapitre, nous analyserons les facteurs, en Espagne et en Italie, qui ont conduit à décider des politiques dans un contexte de crise, en essayant d'identifier les variables qui ont influencé leur processus politique.

## **1. Cas de l'Espagne**

Lorsque la crise commence, l'emploi se réduit très rapidement. Cette destruction de l'emploi correspond principalement au secteur de la construction, des travailleurs ayant des contrats temporaires, pour la plupart, des hommes. Ainsi, l'Espagne a commencé un processus de mise en œuvre de politiques économiques typiquement *keynésiennes* pour répondre à la crise.

À ce moment-là, de 2008 à mai 2010, elles ont été investies uniquement dans des politiques dédiées à soutenir le secteur de la construction, comme un élément de continuité dans ce secteur. Le gouvernement a investi 13.000 millions d'euros, ce qui signifie 1,3% du PIB en Espagne, réparti en deux Fonds publics ayant par mission principale de continuer à maintenir la construction par l'Etat. Au cours de cette période,

en raison de la baisse de la construction privée et pour mettre un frein à la destruction de l'emploi provoqué par la bulle immobilière, l'Espagne met en œuvre des politiques généralement *keynésiennes*; à savoir, des politiques d'accélération de la demande en injectant l'argent public dans le secteur de la construction. Ceci est le premier moment de la crise.

A partir de 2010, l'UE décide que l'Espagne et l'Italie doivent changer leurs politiques face à la crise; et au lieu de développer des politiques d'accélération de la demande et d'élaborer des politiques d'injection d'argent public, elles devraient mettre en place des politiques de réduction de la dépense publique. Cela a impliqué une élaboration de la politique de caractère complètement à l'opposé. Jusqu'en 2010, ces pays ont mis en œuvre des politiques de demande en injectant des fonds publics pour maintenir le niveau économique et essayer de garder le niveau de l'emploi. Dès le mois de mai 2010, la phrase du président Rodriguez Zapatero est devenue célèbre quand il a présenté une série de mesures en disant: «Nous allons faire cela. Au prix que cela sa coûtera. Et je ferai tout ce qu'il me faut au prix que cela me coûte». Cette phrase est bien connue, lorsque Rodriguez Zapatero admet que les temps ont changé et qu'il faut changer l'orientation idéologique des politiques économiques. C'est alors que change l'orientation de la politique et c'est le cas quand se met en place, en tant que priorité politique, un processus de dialogue sur la réforme du travail, dans le cadre d'une stratégie politique pour la création d'emplois.

Les économistes recommencent à penser que l'emploi sera détruit non pas par l'économie sinon par la rigidité des règles sur le marché du travail. L'UE a contraint l'Espagne à faire une réforme du travail. Mais pas seulement l'Union européenne et les acteurs mondiaux faisaient pression sur l'Espagne, aussi de nombreux économistes libéraux forçaient le gouvernement à avoir une nouvelle réforme du travail, parce qu'ils concevaient que le problème de l'emploi résidait dans sa destruction intensive. Cette question a été considérée comme l'une des erreurs dans l'approche de gestion de la crise, celle que le gouvernement n'a pas pu trouver dans la première étape de son analyse. La réforme du marché du travail de 2010 et les suivantes ont été les causes retenues comme les sources de la réduction de l'emploi, selon la pensée économique.

Si nous nous référons à la période du "*boom économique* », les règles rigides du marché du travail en Espagne avaient généré plus de trois millions d'emplois, car elles se sont adaptées à la croissance et ont généré des emplois; et avec la récession, l'emploi disparaît. Puis, avec l'avènement de la crise, plus de 2 millions d'emplois sont anéantis, ce qui montre que ce ne sont pas les règles rigides qui ont entravé la création d'emplois, au moment de la chute et du ralentissement économique,

Le gouvernement et les économistes ont cherché dans le marché du travail une solution à un problème qui ne lui est pas lié directement, mais qui provient principalement du marché financier. D'autres problèmes auxquels ont dû faire face le gouvernement de l'Espagne, résidaient dans l'absence d'obtention de crédits nationaux ou étrangers pour les entreprises. Alors que le secteur de la construction chutait, il n'y avait pas de crédit pour les entreprises autres que celles du secteur construction. Pour résoudre ce problème qui a généré un chômage massif, au lieu de freiner le chômage et le problème du secteur financier, le gouvernement a entrepris de trouver la solution avec une réforme du marché du travail. Cette question est à l'origine de l'un des problèmes politiques qui a abouti, non seulement à la réalisation d'une réforme à mi-course, mais aussi au changement du Ministre du Travail au profil politique, au profit d'un ministre au profil technique.

La pression externe et interne qui a été exercée sur le gouvernement était telle qu'elle a déclenché un processus politique visant à réformer le marché du travail. Sans un consensus de cette réforme, la situation politique s'est détériorée et a déclenché la première "grève générale" (et la seule) au gouvernement de Rodriguez Zapatero. A la suite de cette grève, le président et les responsables lancent un processus de recomposition du dialogue social.

Sous la pression des économistes et de l'UE pour faire cette réforme du travail, le gouvernement d'Espagne favorise un processus de dialogue social engageant plusieurs mois de négociations, ce qui a entraîné une absence de résultats positifs. La table des négociations avec les syndicats et les employeurs se fractionnait constamment. Ainsi est venu le moment où les responsables de la politique du travail du Ministère ont dû prendre une décision. Et ils ont dit : « Nous avons essayé le dialogue social. Le dialogue social ne

donne pas de résultats favorables; on doit donc légiférer» ; c'est ainsi que la première réforme de Zapatero a été mise en place,

La réforme du gouvernement de Rodriguez Zapatero de 2010 et l'absence d'un accord, ont été suivis d'un mécontentement du secteur syndical, qui a abouti à une grève générale. Cette réforme a été définie par les partenaires sociaux comme «hyper tiède», parce qu'il était un «oui et non» et ne représentait les intérêts d'aucune partie. Par cette action politique, le gouvernement socialiste a voulu préserver de nombreux symboles identitaires du passé, se maintenir, comprendre des relations de travail sans violer les règles du jeu, sans rompre l'équilibre du pouvoir.

La rupture du dialogue social et la première grève nationale générale qu'avait subies le gouvernement Zapatero, avec le ministre du Travail Corbacho, génèrent une dissonance politique. À son tour, le service de l'emploi en Castilla la Mancha (avec pour responsable Luz Maria Rodriguez), a obtenu un premier *"accord de dialogue social sur l'emploi"*. Le gouvernement profite du succès de cette gestion et incorpore Luz Maria Rodriguez à l'équipe du ministère du Travail pour obtenir une force politique plus importante dans la négociation avec les syndicats.

Par conséquent, la première grève faite au moment du gouvernement socialiste a donné lieu à un changement de ministre au profil d'insertion politique et technique, au niveau national. Cela vaut également pour le secrétaire d'Etat à l'emploi, qui a un profil d'insertion politique et technique, mais au niveau de la Communauté autonome; ce qui représente une complémentarité politique et technique. Cette complémentarité s'explique par deux facteurs: le premier facteur, ils ont été très proches des syndicats, ce qui conduit au deuxième facteur, ils ont été également d'actifs participants aux processus de dialogue social. Cela influence le choix à la tête du ministère du Travail. Tant le choix de Valeriano Gómez à la tête du ministère ou encore celui de Luz Maria Rodriguez (avec un profil technique et par la suite, politique) comme responsable de la secrétaire d'Etat à l'emploi. Dans les deux cas, ils étaient bien connus pour leur lien ou leurs bonnes relations avec les syndicats. Les deux avaient participé à des processus de dialogue social.

Après la grève générale, les nouveaux fonctionnaires du Ministère du Travail ont eu un mandat implicite, celui de la récupération du dialogue social. La stratégie politique du

gouvernement était de rétablir ce dialogue social. La rupture du dialogue social et la grève générale est devenue une priorité politique pour le gouvernement. En octobre 2010, lorsque le changement de ministre se produit, la crise continue d'avancer et de laisser des indices négatifs sur les affaires politiques: parmi eux se produit une rupture politique de la relation avec les syndicats et avec le patronat des entreprises. Cet objectif de changement de ministre répond explicitement à une tentative de récupérer politiquement le dialogue social.

#### **a. La sens politique de la réforme**

La réforme des retraites a été obtenue par consensus. Egaleme nt, la réforme des politiques actives de l'emploi a été obtenue par consensus avec les syndicats et le patronat. Cependant, en ce qui concerne la réforme de la négociation collective, cette dernière n'a pas atteint le consensus, toutefois la réforme s'est forgée. Cette évolution recouvre une période d'incertitude du processus politique du *policy making*, durant laquelle il y a eu des moments d'accords et des moments de désaccords.

Le gouvernement avait une feuille de route, conçue par les économistes et l'UE, désignant les politiques nécessaires pour répondre essentiellement à la réforme du travail, y compris la réforme des retraites et de la négociation collective. Cette feuille de route conduit à un changement de ministre du travail pour atteindre un profil plus technique, ce qui donnerait une légitimité politique à conduire des politiques d'emploi. Un changement de profil qui permettrait de rétablir le dialogue social entre les syndicats et les employeurs pour concevoir des réformes par consensus politique, comme l'UE l'entend.

La réforme des politiques actives de l'emploi a été redéfinie, car elle ne faisait pas état de l'enjeu du chômage; celles-ci ne préparaient pas les chômeurs à ce qui allait arriver avec la dimension de la crise. Bien que les politiques actives de l'emploi ne faisaient pas partie de l'ordre du jour, elles sont introduites dans l'agenda et la réforme peut être réalisée par un processus de dialogue.

Cette politique répond à un certain nombre d'hypothèses importantes. La première est de résoudre le problème de savoir où et par qui ont été conçues les politiques actives de



l'emploi. L'Espagne a toujours été marquée par cette situation, ces politiques de l'emploi ont toujours été créées au niveau de l'État, à partir de l'INEM (Service national de l'emploi public). Cela signifiait que les seules régions autonomes ne pouvaient mettre en œuvre des politiques actives de l'emploi conçues au centre, elles ont été ajustées au-delà de leurs problèmes et de leur réalité.

Cet amendement répond au changement du niveau dans la conception des politiques actives d'emploi qui ont dû être élaborées à niveau de la communauté autonome, en raison des différences présentées par chaque région, de son tissu industriel et des problématiques économiques comme le chômage. Dans ce sens, la conception des politiques actives de l'emploi devrait se rapprocher du problème; autrement dit, elles doivent être conçues là où se trouve le problème, et justement ceci a été la première chose faite dans le domaine des politiques actives de l'emploi.

La deuxième hypothèse a été d'incorporer davantage de ressources humaines dans les services publics de l'emploi; c'est-à-dire, plus de gens pour assister ceux qui sont en situation de chômage. Ainsi, ils ont embauché trois mille conseillers qui ont été répartis par les bureaux de l'emploi dans tout le pays, du fait du manque de spécialistes dans ce domaine de service. Cette décision était vouée à corriger la situation politique avec l'embauche de plus de personnel,

La troisième hypothèse, et la plus importante, a donc été d'assurer que les politiques actives de l'emploi correspondraient aux besoins de chaque chômeur. Ceci indique qu'un programme personnalisé devrait être réalisé pour chaque personne au chômage. Par exemple, ce n'est pas la même situation, celle d'une femme de 55 ans longtemps éloignée du marché du travail rémunéré que celle d'un jeune récemment licencié; comme n'est pas non plus la même situation, celle d'un jeune récemment licencié, issu du secteur de la construction, non qualifié, que celle d'un jeune chômeur qui est un ingénieur technique. Par conséquent, les situations des personnes au chômage étant très variées, on a eu besoin de diversifier aussi les moyens mis en place pour les aider,

Ce sont les trois principes de la réforme des politiques actives de l'emploi au sein de ce qu'on appelle la «stratégie espagnole de l'emploi». Il faut attendre l'année 2010 pendant laquelle l'Espagne n'avait aucune stratégie pour l'emploi, qui l'élaborait en vertu des

politiques européennes. La crise implique que les pays économiquement touchés entrent dans un processus de changement de la politique; et en particulier dans le cas de l'Espagne, une partie du contenu de cette stratégie est de fixer ses propres objectifs en tant que pays.

Une fois que ces objectifs ont été fixés, la Stratégie Espagnole pour l'Emploi autorise chaque communauté autonome à concevoir les formes de services aux chômeurs et leur propre stratégie autonome pour l'emploi. Ainsi a été établi un lien avec le financement des politiques actives de l'emploi, dans le but que les communautés autonomes répondent aux objectifs de la stratégie espagnole pour l'emploi. Ce fut un nouveau régime de politique de l'emploi que l'Espagne n'avait jamais eu, et cela a été conçu par le gouvernement Zapatero à travers un processus politique, qui a abouti à un accord avec les partenaires sociaux.

La Stratégie de l'emploi espagnol a été conçue à partir du Ministère de l'emploi, dans le cadre d'un processus continu de négociation politique, en parallèle à trois parties; d'une part, un dialogue avec les syndicats et les employeurs; d'autre part, les négociations avec les Communautés autonomes; et enfin, un accord avec les groupes parlementaires du Congrès.

Tout le processus de négociation politique a été positif en ce qui concerne la Stratégie espagnole pour l'emploi car cette dernière avait comme fondement l'accord de syndicats et les employeurs. En plus de cet accord, il existe un accord au Parlement et d'autres communautés autonomes, cependant les communautés gouvernées par le Parti Populaire ont opté par une stratégie politique détachée du processus de négociation. On voit par exemple que les communautés autonomes gouvernées par les nationalistes entrent dans l'accord.

Bien que les communautés autonomes, gouvernées par le Parti Populaire, n'aient pas participé au processus politique de l'accord, leurs techniciens des services publics de l'emploi l'ont fait. Sur le plan politique, les responsables politiques se sont désengagés au moment où un accord a été conçu. Ces événements se sont produits dans une phase pré-électorale, lorsque le gouvernement de Rodriguez Zapatero était dans un processus de faiblesse politique pour conserver sa légitimité. Du point de vue politique, son action a

été limitée par l'action technique, en même temps les perspectives techniques rencontraient une résistance à l'action politique.

Initialement, le gouvernement s'est interrogé sur les acteurs qui devraient façonner le système de négociation collective, sous-entendu que le rôle principal incomberait aux syndicats et aux employeurs, car leur pouvoir dans le domaine des relations au travail réside là-même. L'Espagne reconnaît constitutionnellement à l'article 7, 28 et 37 essentiellement un pouvoir de réglementation sur les relations de travail entre les syndicats et les employeurs.

Sur la base de cette argumentation et parce que les syndicats et les organisations d'employeurs ont toujours eu la même vision, ce qui a été stipulé en février 2011, était que les syndicats et les employeurs pouvaient concevoir la réforme de la structure de la Négociation Collective. La nature normative de la présente convention collective correspond à la portée de l'Etat et rend généralement son efficacité incontestée ; celle-ci ne peut être modifiée dans sa conception d'une renégociation entre ces deux partis sociaux. Seuls les syndicats et les employeurs pourraient opérer ces changements.

Après le processus de négociation au mois de février, le rôle du gouvernement par le biais du Ministère du Travail et de l'emploi (et sa Secrétaire d'Etat) était de soutenir et d'aider techniquement les blocages possibles de la négociation entre les syndicats et les employeurs. Au cours de ce processus politique, d'importantes réunions ont eu lieu, sous l'hypothèse que les partenaires sociaux avaient abouti à une entente. Bien que la date de l'accord final n'était pas encore fixée, les deux parties ont évoqué un pré-accord, ce dernier a été considéré par le gouvernement comme un objectif politique fondamental.

En avril commence une période de pré-élections dans les communautés autonomes, la contrainte électorale et les intérêts politiques de chacun des secteurs, ont empêché le gouvernement socialiste d'obtenir l'accord final en vue des élections régionales. Bien que le pré-accord ait un contenu politique, l'accord final n'a pas été atteint, affectant négativement l'action politique du gouvernement.

Le Parti Socialiste perdait pratiquement tout le pouvoir dans les communautés autonomes et, depuis, le patronat a refusé dans son ensemble de conclure l'accord ;

principalement parce qu'il a compris que ce fut le début de la fin du gouvernement. "Ayant perdu les communautés autonomes, il est logique qu'ils perdraient l'élection générale face au Parti Populaire". Cela reflétait et représentait la pensée et l'argument politique de retrait du patronat pour négocier et acter la négociation collective. Dans la stratégie du patronat le fait même de négocier pouvait fournir un soutien politique à un gouvernement qui croyait à la fin de son mandat.

Le patronat décide refuser de signer l'accord, et le gouvernement assume la responsabilité après l'annonce de la rupture entre les syndicats et le patronat. Le lendemain, le gouvernement annonce le projet de loi de réforme de la négociation collective, et blâme l'absence d'un accord pour agir politiquement, et le manque d'engagement entre les syndicats et le patronat. Le gouvernement de Zapatero accuse les partenaires sociaux de l'absence de cet accord, de se soustraire à la responsabilité dans un contexte politico-électoral et économique qui est défavorable, et qui se dégrade de plus en plus. Le projet de loi a été fortement contesté par les syndicats, mais jamais devant les tribunaux (qui n'ont pas appelé à la grève générale). Il était la seule pièce qui n'était jamais judiciairement contestée devant la Cour constitutionnelle.

Les syndicats ont estimé que la réforme de la négociation collective était très proche de son idéologie. Dans une perspective politique, cette réforme de la négociation collective a été modérée, car elle pourrait préserver l'équilibre entre les deux parties. Cependant, le climat politique et le mécontentement de l'opinion publique n'ont pas aidé à reconnaître, en aucune façon, le rôle joué par le gouvernement. En outre, la proximité des élections a augmenté la tension politique en tant que condition de changer les politiques à l'égard des politiques keynésiennes économiques.

La débâcle politique s'est produite lorsque le gouvernement socialiste a perdu les élections dans les communautés autonomes, ce qui a généré au début une tension importante en limitant le changement politique à travers des accords. Au début de la campagne électorale, le gouvernement avait la capacité d'exécuter un processus politique entre les partenaires sociaux sans qu'il y ait de rupture, comme dans l'accord sur les pensions, une affaire difficile mais faisable. Le gouvernement avait conclu un accord sur les politiques actives de l'emploi, par le biais d'un processus politique, en dépit des

moments de tension. Cet accord difficile a été le résultat d'un changement dans l'ensemble de la structure des politiques.

D'autre part, les syndicats et le patronat ont pu avancer en avril (avant les élections) leur convention collective. Mais quand arrivèrent les élections régionales et que le Parti socialiste a perdu pratiquement la quasi-totalité des communautés autonome, le climat a changé ; en raison de ces changements politiques, le patronat commence à prendre ses distances face au gouvernement parce qu'il sent un changement politique ; et donc un changement des politiques adaptées à leurs intérêts va se produire.

En ce qui concerne les syndicats, ils laissent d'être une force de soutien du gouvernement, en soutenant que les élections présidentielles vont être perdues par le Parti socialiste. En outre, la perception de l'opinion publique de cette atmosphère met en évidence le mécontentement face au gouvernement et au fonctionnement de la démocratie. Le nouveau scénario montre un marché qui évolue au-delà de la souveraineté des États, ce qui modifie la façon de faire en politique, et produit un changement dans le *policy making*, et a pour dérivation, un changement d'époque.

## **2. Cas de l'Italie**

La plus importante caractéristique du marché du travail italien se trouve dans la continuité du « *policy making* » qui va de la seconde moitié des années 90 jusqu'à la seconde moitié de la décade des années 2000. Cette caractéristique s'exprime à travers la Loi BIAGI qui prolonge et complète la Loi TREU (Loi 197/1996).

Depuis les années 1993/94 débute en Italie une phase de grands changements et de réformes comme celle du marché du travail. Celle-ci ne devait pas marquer de différence entre un gouvernement de centre gauche et de gouvernement de centre droit.

Cette réforme conduit essentiellement à une pratique commune, à tous les gouvernements, consistant à aller vers une plus grande déréglementation, une plus grande flexibilité et une privatisation du service de l'emploi. En 2001, Berlusconi est élu au

gouvernement et l'Italie change la couleur politique par rapport aux gouvernements précédents : Romano Prodi, Giuliano Amato, Massimo D'Alema. Dès lors, la Loi Biagi doit être lue comme un élément de continuité avec les gouvernements précédents centre-gauche; par exemple on peut l'observer pour la politique de l'emploi (système de l'employment placement). Ainsi, l'ensemble de cette loi complète ce qui a été fait les années précédentes: le Paquet Treu avec l'introduction du travail temporaire (*lavoro interinale*), ou la Loi numero 469/1997 de Franco Massarini avec l'introduction de la privatisation du service de l'emploi.

En effet, une partie de la Loi Biagi a permis de privatiser complètement le système de placement, en mentionnant que non seulement ce soit le secteur privé qui structure ce système, mais aussi que des particuliers (*le singole persone*), des entreprises et des consultants individuels du travail (*le singole consulente del lavoro*) pourraient prendre en charge le placement; de sorte que le débat sur la libéralisation du placement prend alors fin.

Un autre élément de continuité dans le « policy making » concerne les contrats atypiques (*contratti atipici*). Le gouvernement de Mario Monti, du centre droit, augmente le nombre de ces contrats, appelés "le travail intermittent « (*il lavoro à Chiamata*), le *Job Sharing*, « le travail partagé », le travail collectif et « l'administration du travail » (*il lavoro in affitto collettivo et somministrazione del lavoro della*). Toutefois, il faut souligner que ces instruments existaient auparavant et que certains ont été déjà utilisés, le *job sharing* partage du travail était déjà présent dans une directive du Ministère du Travail dans les années 70 et 80. Ce second élément, montre la manière selon laquelle la Loi Biagi a re-proposé et re-défini ces instruments dans le but d'augmenter, dans une certaine mesure, le taux de l'emploi. Cependant, la grande révolution de la Loi Biagi, en termes de libéralisation des contrats de travail, reste le travail temporaire qui fut maintenu mais avec un côté, encore plus révolutionnaire que la Loi Treu.

Pour le gouvernement Berlusconi en 2000, la problématique du travail a été la priorité de sa législature. Afin de faire progresser cette priorité, Berlusconi s'appuie sur Roberto Maroni, comme Ministre du Travail et, surtout, sur Maurizio Sacconi, comme Sous-Secrétaire du Travail. On sous entendait que ce dernier était le véritable

ministre car il possédait les compétences et l'expertise en la matière. De même, le gouvernement s'appuie sur le consultant spécialisé en matière de travail, Marco Biagi, pour son expertise technique. C'est dans ce contexte qu'est rédigé le Livre Blanc sur le marché du travail en 2001 sous la plume de Biagi ; ce livre a alors un grand impact politique durant cette législature. Jamais auparavant un gouvernement n'avait publié de document sur le marché du travail.

Pour la première fois, un document tel que le Livre Blanc, sera édité avec une perspective européenne de l'emploi. En Italie à cette époque -il y avait peu de documents de ce type ; on pouvait constater la forte empreinte de Marco Biagi. Ce dernier avait exercé pendant une longue période en tant que consultant pour la Commission Européenne. Et c'est précisément parmi d'autres raisons, qu'en plus de ses connaissances théoriques et techniques, que le consultant a conçu ce Livre Blanc basé sur la Stratégie Européenne pour l'Emploi comprenant quatre piliers: l'employabilité, l'esprit d'entreprise, l'adaptabilité et l'égalité des chances. Ce Livre Blanc a été très discuté, débattu et critiqué par les syndicats; Le critique principale a porté sur le dialogue social et la concertation (les accords mutuels).

En fait, dans ce document il était mentionné qu'on mettait fin aux consultations trilatérales des années 90, parce qu'elles ont conduit à une fluidité qui n'a pas été efficace, et qu'il valait mieux passer à une formule plus efficace nommée dialogue social fondé sur l'exemple européen. Cela signifiait que seuls les syndicats et les associations professionnelles pourraient discuter avec le Gouvernement sans pouvoir, de leur côté présenter des arguments conformes à leurs intérêts. C'est pourquoi, celui qui décide et qui a le dernier mot dans la négociation c'est le gouvernement, lui qui provoque une réaction politique.

Un autre élément très important et discuté à cette étape a été la révision de l'Article 18 qui faisait référence au licenciement. En Italie, cet article est considéré comme un argument tabou, générateur d'un débat récurrent. Cependant, en réalité, l'Article 18 n'a pas été inclus dans le Livre Blanc sur le marché du travail, ce qui laisse à penser qu'il a été mis de côté ou occulté en raison de son contenu très important et à cause des affrontements violents qu'il occasionnait entre le gouvernement, les syndicats et les

associations professionnelles. Toutefois, l'Article 18 a été proposé à part ce pacte pour le travail. En juillet 2002, Berlusconi fait un pacte social dans lequel apparaît la signature de la CGIL. C'est alors qu'une expérimentation et une réorganisation de l'Article 18, a été proposée qui a également alors donné naissance à un débat politique qui devait générer de nombreuses contestations.

A cette époque, on est passé à la Loi Biagi, qui en fait n'avait retenu qu'une partie des recommandations du Livre Blanc dont l'augmentation des contrats atypiques et la libéralisation du placement. Avant cette loi, il y avait un plus grand contrôle du marché avec le rôle des inspecteurs du travail. Comme on l'a dit, cette loi a été très contestée par le centre-gauche, par les syndicats. Des critiques sont également venues de la fondation communiste; c'est-à-dire, le parti de la gauche radicale.

Quand en 2006 centre-gauche gagne à nouveau, ils y avait des gens qui appelaient à une «abolition» de la Loi Biagi, l'annulation de tous ces instruments de précarité. En dépit de ces demandes, la loi Biagi est restée en vigueur tout au long du gouvernement Prodi (une courte période allant du 2006 à 2008). Lorsque Berlusconi revient à nouveau au gouvernement en 2008, des modifications peu pertinentes ont été faites, car les questions de travail n'étaient pas une priorité sur l'agenda politique.

Il est important de souligner qu'en 2008, il n'y avait qu'un seul texte sur le marché du travail dans lequel on observe toutes les réglementations en matière de contrôle sur les accidents et incidents, c'est le décret législatif 81/2008 que réglemente la santé et la sécurité du travail. Ce texte est appelé "le texte unique sur la santé et la sécurité au travail". Il est apparu à l'occasion d'un accident de travail appelé le Cas *Tyssen*. Ce fait divers a causé la mort de nombreux travailleurs (ouvriers) sur leur lieu de travail. A la suite de cela, le texte est élaboré à la demande du Président de la République Giorgio Napolitano. Ce texte avait pour objectif d'augmenter les normes de sécurité dans les lieux de travail.

Dans le deuxième gouvernement de Berlusconi, la question du travail ne figurait pas parmi les priorités dans l'agenda, parce que cette législature Berlusconi était centrée sur d'autres thèmes politiques, sur des considérations plus transcendantes. Le sujet du travail n'a pas été l'axe central jusqu'à l'arrivée du gouvernement de techniciens, avec la



montée du chômage et une très grave crise économique. C'est alors que le problème du marché du travail comme axe de priorité politique a été incorporé dans l'agenda du gouvernement

De là naît la réforme Fornero incorporant une série de modifications avec des arguments techniques afin de convaincre les partenaires sociaux. La réforme a été fortement contestée par les syndicats, à tel point qu'il a été très difficile pour le ministre Fornero de la mener à bien, et surtout, de lier les intérêts de chacun des partenaires sociaux. Cette absence de négociation et ce changement dans les rapports avec les partenaires sociaux, a généré un long et difficile parcours pour réaliser les réformes. Il en est différemment pour la réforme des retraites, car le gouvernement - avec la participation active de la Ministre. A peine arrivée en fonction, elle réussit en trois semaines à réaliser les changements en matière de pensions avec un gouvernement de techniciens et en pleine situation économique très grave. Le Parlement italien a accepté de faire de telles réformes.

En ce qui concerne le marché du travail, il a eu un large débat et probablement la partie voilée de l'urgence est achevée, mais surtout la CGIL et le PD ont obtenu avec la réforme Fornero, essentiellement à l'Article 18 une solution sous forme de compromis. En définitive, ce fut une réforme fruste alors qu'elle aurait dû être radicale.

En ce qui concerne le concept des politiques publiques, plutôt que d'un changement de paradigme ce fut la crise elle-même qui a forcé l'interventionnisme. Autrement dit, le *Policy making* et les réformes en Italie ont toujours été réalisées dans les moments d'urgence. Certes, quand on dit que la demande d'une réforme est faite par l'Europe c'est qu'une crise est en train de se produire, et en tant que membre de la communauté européenne, l'Italie doit avoir ses comptes à jour et son marché du travail qui doit bien fonctionner. Cela indique que c'est toujours l'urgence économique qui stimule le réformisme. Ce ne sont ni les partis politiques ni les gouvernements qui décident à l'avance le défi des changements externes à décider, c'est toujours une urgence économique qui se combine avec le *diktat* de l'Union Européenne.

Les partenaires sociaux dans les réformes du marché du travail ont eu une incidence importante, c'est ainsi que, par exemple, en Italie il est fait référence à la « loi-contrats »

comme faisant partie du Codele cadre des lois faites par les partenaires sociaux: syndicats et associations représentants. Entre les partenaires sociaux, ce sont les syndicats et la CONFINDUSTRIA qui joueront le plus grand rôle dans l'élaboration des politiques de l'emploi, et il n'y a pas une seule loi qui passe sans l'avis et les arguments favorables de deux partis sociaux. Dans ce cas, concernant la réforme Biagi, le gouvernement de centre-droit a observé et écouté les arguments de CONFINDUSTRIA dans sa quête d'une plus grande flexibilité du marché du travail. Cela faisait longtemps que cette confédération voulait flexibiliser l'entrée et la sortie sur le marché du travail. Par ailleurs, il était fait allusion à une libéralisation de l'emploi dans les contrats de flexibilité. Tout ce processus politique a eu pour objectif implicite d'éviter les positions contraires à ce sujet. La CGIL, à l'opposé avait une position contraire à la flexibilité et ses arguments de défense consistaient à vouloir protéger les travailleurs.

En ce qui concerne la loi Fornero, la CONFINDUSTRIA a eu un rôle mineur dans la réforme du marché du travail; contrairement au rôle dynamique de la CGIL du fait de son opposition aux changements dans l'Article 18 surtout. Les partenaires sociaux étaient toujours présents au débat, le fait que la CGIL était un syndicat typique de travailleurs, de retraités, de travailleurs avec une situation stable, sur des emplois à contrat à durée indéterminée. Du fait de leurs contrats de travail à durée indéterminée leur position concernant le marché du travail fut toujours conservatrice à côté d'une CONFINDUSTRIA qui ne défend que les intérêts économiques des grandes entreprises. Étant donné que la CGIL a maintenu sa position quant à la défense des travailleurs et considéré la flexibilité contraire aux intérêts ces derniers, le CGIL a réussi à peser sur la réforme du marché du travail.

En ce qui concerne la Loi Biagi, Berlusconi l'a toujours revendiquée comme étant une bonne réforme, comme un texte moderne qui pourrait réactiver le marché du travail. Dans cette loi, le gouvernement a eu un « feedback » positif, au-delà de la tragédie qui a suivi. En corrélation avec la période de la crise, ces contrats de travail flexibles sont assez répandus en Italie (dans la période Monti). Les entreprises ont ainsi l'habitude de les utiliser ; toutefois, les entreprises de fait ont une tendance à privilégier certains de ces instruments par rapport à d'autres ; par exemple, en Italie beaucoup, ont utilisé le « contrat à terme » (contrat à durée déterminée), et parfois d'autres instruments tels que le

*job sharing*, qui est un instrument moins fréquent, car les employeurs peuvent choisir le type de contrat à utiliser selon leurs besoins et intérêts.

Sans qu'il n'y ait une situation politique positive, les bénéficiaires - en partie aussi quelques jeunes - ont réussi à entrer sur le marché du travail. Dans la logique du cycle économique, il y a d'importantes études qui démontrent la que mise en œuvre de ces instruments au moment où la situation économique se dégrade, accroît la précarité et ne permet pas d'intégrer à l'emploi un nombre important de bénéficiaires.

En ce qui concerne la Loi Fornero, le gouvernement a été trop gêné par son intérêt pour mener les réformes politiques de l'emploi. La Ministre a été l'objet de critiques exagérées et contestée au sujet de sa politique du travail en raison des nombreuses négociations et médiations avec les partis qui étaient au parlement. En définitive, des nombreux sujets n'ont pas n'ont pas pu dépendre de sa volonté politique. Les arguments techniques au sujet de la réforme n'ont pas convaincu. Les partenaires sociaux, quant à eux, tant les syndicats que les employeurs, n'ont gardé qu'un rôle consultatif et ont montré leurs contradictions.

#### **a. Le poids de l'idéologie dans la réforme du marché du travail**

Le poids de l'idéologie en Italie a une implication dans les politiques sociales, avec même plus de force idéologique quant à la question du travail. En effet, des symboles liés au travail, coexistent, travail manuel difficile. Sous la phrase « L'Italie est le pays du poste de travail fixe, » le pays a justifié et développé, en particulier pour certaines générations, le mythe de l'emploi fixe. Mythe basé sur la stabilité d'un poste fixe de travail selon lequel tout le monde était dans la capacité de pourvoir aux besoins de son épouse, de ses enfants, donc de toute la famille sur la base d'un modèle familial du Welfare State. Et c'est précisément ce modèle de « welfare » qui est en train de disparaître avec le changement d'époque qui implique un changement de politiques.

Pour les travailleurs italiens, l'idée d'un changement de politique de travail qui affecte le statut de contrat à durée indéterminée (fixe) est une situation qui n'existait pas et que ne pourrait jamais exister; ce changement a été une attaque frontale pour la notion même de la famille, pour la cohésion sociale, pour la capacité des gens à vivre

dignement. Ainsi, les changements dans les politiques et les retraites ont été considérés comme un argument très désagréable pour la société italienne. Même si, à un moment donné, tous les modèles doivent être partiellement changés dans le cadre d'un processus de mise au point, ils ne doivent pas être complètement modifiés comme c'est le cas actuellement. Les symboles incarnent une lutte des travailleurs pour conserver ou d'obtenir des droits au travail, et participent à la dignité des travailleurs dépendants d'un poste fixe qu'ils ont choisi dans les années 60, pour bénéficier de certains droits et certaines garanties. D'autre part, il y a l'idée très familière d'un marché du travail devant protéger la famille.

Dans une période délicate du fait de la crise financière et économique et avec le début d'une série de réformes (2011-2013), s'ouvre une période où le modèle de la famille et ses revenus s'effondrent en Italie, en ce sens qu'en Italie apparaît en 2013, la première génération de parents, entre 45 à 55 ans, qui deviennent précaires dans l'existence; ce qui entraîne l'incapacité de ces pères à maintenir et à assurer la protection de leurs enfants

L'Italie est au centre de régimes de protection sociale méditerranéenne « mediterraneo familialista », caractérisé par le rôle joué par la famille et par son influence dans tous les domaines depuis celui de la production comme celui de la distribution du bien-être. Il en découle une la présence d'une forteresse de micro-solidarité au sein des ménages et des réseaux sociaux et familiaux. L'action de la famille complète de manière substantielle les prestations de l'Etat et les services offerts par les organisations privées avec ou sans but lucratif. Le bien-être en Europe du Sud s'est développé comme une voie moyenne (*via media*) qui a cherché à intégrer de manière décentralisée les programmes de citoyenneté généraux (aide sociale, de l'éducation globale, santé universelle ou les pensions de vieillesse et d'invalidité), parallèles aux prestations contributives aux assurés sociaux (droits du travail ou tutelles familiales dérivées). A la suite de cela, on assiste à "un degré élevé de fragmentation et de mise en œuvre des politiques de bien-être" (HARGUINDEGUY, 2013). À l'heure actuelle, ce modèle de régime de protection sociale est en train de changer car on se trouve à la croisée des chemins d'un changement d'époque qui oblige l'Italie à s'adapter à ces changements dans un contexte de crise.

C'est ainsi que l'Italie arrive à une situation où la génération des parents de 45-55 ans n'a pas accès à un emploi dans les mêmes conditions que leurs parents avec un emploi stable et leur permettant à leur tour d'aider leurs enfants. L'Italie fait face à un moment de son histoire, où il y a une génération de parents précaires avec des enfants précaires. Notre époque marque dans une grande mesure la fin de l'ancien modèle familial. Nous sommes en face d'un grand changement dans la société italienne, selon lequel l'absence d'aide des parents empêche la génération de jeunes de quitter la maison avec un travail décent. Ce changement dans un contexte de crise financière et économique en Italie génère un problème important et une grande peur parce que les droits de la famille s'effondrent et qu'il est très difficile de trouver un emploi. En outre, ce sont les indicateurs des inégalités économiques et sociales qui se développent de plus en plus, dans un pays comme l'Italie habitué au modèle de la famille. Ce nouveau modèle imposé à l'Italie court le risque de perdurer avec les changements véritables d'époque qui répondent à des politiques davantage économiques que sociales.

### **3. Réflexions finales: une approche théorique**

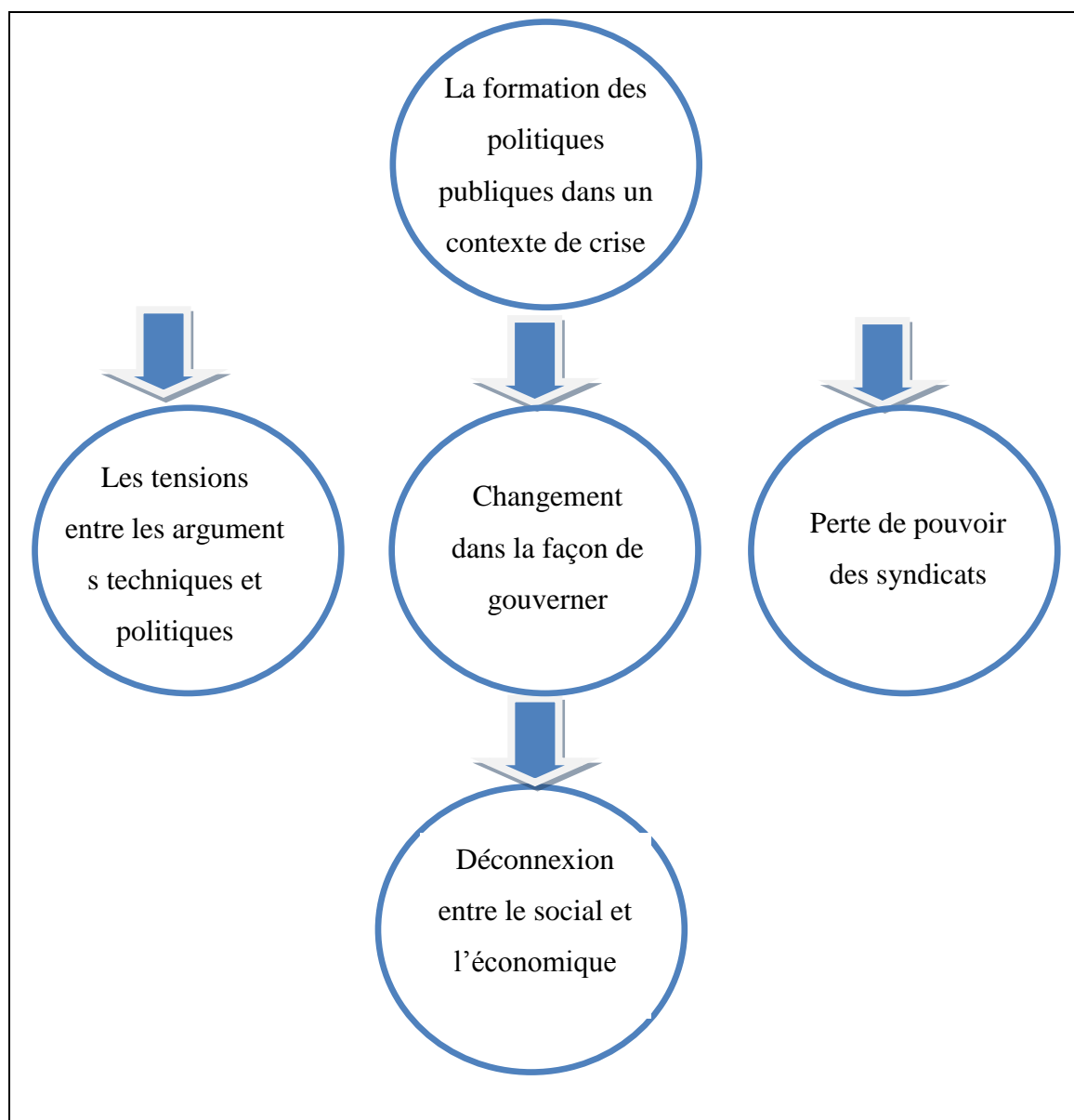
Cette thèse démontre empiriquement que le concept de politique publique subit une transformation en temps de crise, ce qui implique une plus grande dynamique politique du *policy maker*. Cette thèse rejette la théorie de Lowi selon laquelle les politiques publiques déterminent la politique. Aussi, c'est à partir de la nouvelle relation entre la politique et les politiques publiques en période d'urgence économique, que le *policy making* devient un élément de continuité et d'opportunité politique qui a une incidence directe sur le changement des politiques publiques.

Du point de vue des acteurs internationaux, ceux qui ont influencé le *policy making* via leurs arguments décisifs ont été la Commission Européenne et les Institutions Européennes. En revanche, le FMI a agi de manière plus distante à l'égard de l'Italie, contrairement à l'Espagne où le FMI a eu un impact direct. De la même façon, la Commission Européenne et la stratégie européenne pour l'emploi ont influencé les responsables politiques des gouvernements espagnol et italien. Ils ont également

influencé le processus de Luxembourg et la stratégie de Lisbonne, soulignant l'importance de l'Italie, étant la troisième plus grande économie en Europe.

La caractéristique la plus importante est une modification dans la prise de décision du fait d'un changement de scénario dans lequel le fait d'appartenir à l'Union Européenne précède un changement des décideurs politiques. Le processus politique, lié au contexte de crise économique et financière, a engagé une transition qui engendre à son tour de l'incertitude au sein du gouvernement. Trois dimensions caractérisent ce processus politique et nous allons les développer ci-après.

La première dimension fait référence à une nouvelle façon de gouverner conduite par les arguments des orientations techniques de niveau international et par des arguments politiques de niveau national. Cette dimension politique produit une tension entre les deux scénarios des différents acteurs qui possèdent des perspectives différenciées concernant la compréhension de la crise et le *policy making*. Alors que les premiers, ont la responsabilité de gérer les comptes des États Membres et de préserver l'Euro comme la monnaie unique de l'Union Européenne, au niveau national, la question de la politique face à sa citoyenneté et à son idéologie va au-delà de la question des comptes publics. La deuxième dimension fait appel aux conséquences des différences argumentatives liées à l'idéologie politique de chaque acteur politique. Cela signifie que dans un contexte de crise, un gouvernement de gauche aura une gouvernance économique contraire aux intérêts de cette appartenance idéologique, reproduisant une tension entre le social et l'économique. La troisième dimension concerne la perte de pouvoir des acteurs nationaux, en particulier des gouvernements et des syndicats, face à la scène européenne. Ces trois dimensions du processus politique dans la conception des politiques publiques dans un contexte de crises, incarnent une gestion des politiques publiques tournée vers une tendance de déconnexion entre le social et l'économique. Ce phénomène affecte directement le *policy making* et par conséquent, les piliers de l'Etat providence.



Source: Préparé

D'une part, la mise en œuvre d'une série de restructurations répond à l'assainissement de la finance publique dans le but de parvenir à une réduction du budget de dépenses sociales. Ce processus permet de construire un nouveau modèle de réformes, plus économiques que sociales, dans lequel le mécanisme du système de marché s'articule avec la formation de la politique publique.

D'autre part, la crise du *policy making* agit comme un élément de distorsion, elle entraîne une plus grande dynamique politique en période d'instabilité économique. La crise et la tendance des gouvernements à agir avec des arguments techniques sur

les acteurs nationaux et à travers une gouvernance économique, ont conduit à trois principaux facteurs d'instabilités:

- Une **instabilité politique** produite par la perte du pouvoir aussi bien pour les gouvernements de Berlusconi et de Monti en Italie, que pour le gouvernement de Rodriguez Zapatero en l'Espagne. Les deux ont échoué dans l'aboutissement de leur mandat.
- Une **instabilité économique** engendrée par l'obligation d'assainissement des comptes publics et par les effets négatifs du marché financier sur le marché du travail et ses incidences sur l'augmentation excessive du taux de chômage. En réalisant le changement des politiques et la mise en œuvre des politiques d'ajustement, les gouvernements aspirent à attirer des potentiels investissements étrangers. En échange de ces investissements, ils mettaient en place ces réformes et la restructuration économique du pays, pourtant, ces investissements étrangers n'ont jamais eu lieu.
- Une **instabilité sociale** créée par les pertes d'emplois et dans le cas de l'Espagne, une situation aggravée par la perte de logements. La crise a entraîné l'arrivée d'autres acteurs sur la scène politique, tels que *Ciudadanos y Podemos* en Espagne et *Movimento 5 Stelle* en Italie.

En outre, la relation entre la politique et l'élaboration des politiques vont maintenir certaines caractéristiques:

- Les arguments techniques renforcent et justifient la formation des politiques publiques dans un contexte de crise. Ce processus est lié au niveau de connaissance des responsables de la politique publique, au sens du degré de leur expertise dans le domaine des politiques concernées et de leur capacité politique.
- Les arguments politiques doivent être conformes à la réalité de la politique nationale pour assurer la stabilité politique des gouvernements. Comme nous avons pu l'observer, dans les cas de l'Espagne et de l'Italie, des changements dans le profil des ministres répondaient à l'évolution des politiques publiques et les intérêts des gouvernements, que ce soit pour des raisons idéologiques ou pour des questions



relatives à l'élaboration de politiques liées aux intérêts de certains secteurs domestiques et aux pouvoirs des élites internationales.

- L'utilisation des ressources - du gouvernement et des partenaires sociaux- dans le processus politique du *policy making* va conditionner la politique et les politiques publiques. Trois aspects importants permettent d'expliquer ce phénomène:

1. Du côté du gouvernement, l'utilisation du Journal officiel restera l'instrument juridique lui conférant des garanties et de la légitimité dans la négociation politique avec les partenaires sociaux. Le gouvernement Zapatero renonce à l'utilisation de cet instrument ce qui provoque une perte de pouvoir dans les négociations face aux partenaires sociaux, principalement les syndicats.
2. Du côté des syndicats, habituellement, la grève et les menaces sont les ressources privilégiées pour faire pression sur le gouvernement. Cependant, face à un contexte de crise, à un changement de scénario dans la formation des politiques au niveau européen et à une menace des élites économiques, le pouvoir des syndicats est limité à des niveaux de moindre influence.
3. Du côté du patronat, les contraintes de l'Union Européenne face aux Etats en crise en vue d'une réforme et de la crise financière et économique, leur ont été favorables. Ils sont devenus des facteurs d'opportunité pour obtenir certains changements en matière de réformes.

En Espagne, la non résistance des syndicats et du patronat face à la réforme des retraites a eu une importante valeur politique. En effet, elle a maintenu le consensus sur le modèle des pensions, tandis que sur la réforme du marché du travail, le gouvernement n'a pas obtenu le consensus politique souhaité avec les syndicats. Ce dernier ne parvient pas non plus à obtenir un consensus avec le patronat ce qui conduit à une rupture de l'équilibre du pouvoir en dégradant l'image du gouvernement.

La réforme des retraites a favorisé politiquement le gouvernement socialiste. En effet, il a pu la présenter à l'UE grâce à un accord avec les partenaires sociaux. En outre, cet accord a avantagé les syndicats et le patronat, car il a permis un consensus autour du

modèle de retraite. Mais s'agissant de la citoyenneté, les arguments utilisés par le gouvernement pour expliquer les retraites n'ont pas été suffisamment clairs. Dans la perspective de la politique électorale, bien que le gouvernement atteigne les accords, le changement politique n'est pas parvenu à offrir les avantages politiques souhaités. La politique conçue par le socialisme leur a fait perdre de la légitimité au pouvoir, au point de leur faire perdre les élections. Notamment dès que les accords avec les syndicats et le patronat ont été signés, ils ont immédiatement suscité des déclarations et des manifestations contre le gouvernement.

En Italie avec un gouvernement de techniciens, la réforme des retraites a également eu une valeur politique très importante vis-à-vis de l'Union Européenne, en dépit de ne pas avoir été façonnée par consensus mais, au contraire, façonnée par des arguments techniques et exposée aux partenaires sociaux. Le profil technique du ministre et son expertise ont justifié la réforme des retraites. Mais en termes de réforme du marché du travail, le processus politique et la tentative d'imposer la réforme l'a empêché d'atteindre la réforme souhaitée.

La stratégie politique du gouvernement socialiste dans un contexte de crise, crise économique et crise de l'emploi; bien qu'il ait eu la possibilité de parvenir aux accords avec les syndicats et le patronat, ne trouvait pas assez d'arguments politiques pour convaincre la citoyenneté et rentabiliser politiquement tous ces accords conclus. Pour un gouvernement technique, la priorité était de conduire les réformes au-delà des accords; mais les limitations au niveau national ont agi comme des obstacles dans le but de ne pas atteindre les objectifs formulés initialement. Sous les deux gouvernements, la réforme du travail n'a pas été achevée telle qu'elle avait été prévue à la conception des objectifs.

L'évidence empirique comparée, dans les cas de l'Espagne et de l'Italie, rejette la thèse selon laquelle les politiques déterminent la politique; et, au contraire, elle témoigne que la formation de la politique dépend d'un processus politique des gouvernements en fonction de leurs objectifs. Egaleme nt, elle conteste la thèse selon laquelle les partenaires sociaux ont un rôle important dans la conception des politiques. D'une part, les syndicats ont un rôle de moindre influence vis-à-vis d'un gouvernement technique que vis-à-vis d'un gouvernement d'idéologie de gauche; et d'autre part, bien que le rôle du

patronat augmente relativement son influence sur le gouvernement technique, dès que le phénomène de la crise affecte les États, leurs influences restent limitées.

La crise économique et financière a marqué une accélération de l'économie et la formation des politiques avec une pression transcendante sur le changement de politique; parce que les gouvernements de l'Espagne et de l'Italie avaient pour objectifs d'éviter l'intervention financière de l'Union Européenne. Face à ces contraintes extérieures commence un virage politique et des politiques qui ont eu comme contrepartie de manipuler l'identité du parti socialiste pour le cas de l'Espagne, et de changer le modèle de travail, celui qui semblait intouchable, pour le cas de l'Italie. Ainsi, le gouvernement socialiste se confronte à la difficulté de concilier la conduite du changement de la politique publique; et sous la menace permanente d'une potentielle intervention économique de l'Union Européenne, se produit un tournant dans l'idéologie du socialisme. Cette transformation idéologique sur le changement du *policy making* a eu un impact sous les signes profonds du socialisme, celle qui répond à des motivations de nature économique contraires à la philosophie socialiste pratiquée par le PSOE. Dans le cas de l'Italie, un président, qui n'a pas été élu démocratiquement, s'est installé, une situation répondant à des craintes du pays d'être intervenu économiquement par l'Union Européenne ou d'entrer en *defaut* économique.

La stratégie décidée par le gouvernement socialiste répond alors à un double motivation. D'une part, elle fait un redressement économique impliquant une série de réformes pour éviter être intervenu du point de vue économique. D'autre part, elle répond à la vision des économistes du gouvernement, car ces derniers ont été insérés, tels que personnes influents, à l'intérieur du gouvernement et ont eu une approche économiste en connotation à l'Union Européenne, tandis qu'il y avait des sphères du gouvernement avec une vision du travail à connotation sociale.

Le changement de la politique et des politiques conduit par les socialistes ont produit une rupture de sa propre idéologie, davantage lié à une ligne politique partisane des libéraux (sociaux-libéraux) qu'à celle des sociaux - démocrates. Un exemple de ceci, a été la rupture des contrats temporaires qu'ils avaient eux - mêmes créés en 2006 ; ce qui signifie que si un travailleur est resté un certain nombre d'années sous des contrats de

travail temporaires, ils devenaient par la suite un contrat permanent. La rupture de ce contrat se met en place par la modification d'un décret en 2011, ce qui se traduit par une pensée au sujet de travail en termes de durée temporaire, un période durant laquelle l'Espagne sorte d'un environnement de crise.

Ces deux visions différentes, une économique et une autre relative à la défense du travail, ont généré dans les deux pays des confrontations politiques. Aussi, dans un contexte économique défavorable, il a créé une atmosphère d'incertitude croissante dans l'élaboration de politiques publiques. Par ailleurs, on a constaté une influence constante des marchés, qui ont fait pression sur l'Union Européenne pour avoir un rôle plus actif pour orienter les politiques adoptés par les Etats.

Les reformes du travail peuvent modifier la structure de l'emploi qui se crée dans le marché, mais elles ne sont pas génératrices d'emploi. Les économistes voulaient reformer le travail en profitant de la conjoncture de crise, en élaborant de rapports qui produisaient de données à l'appui desquelles ils défendaient leur posture. Mais la réforme n'a pas créé des emplois et il a été démontré à l'évidence que l'objectif poursuivi était la flexibilisation du marché de l'emploi. Cependant, la réalisation d'un changement qui légitime ce changement d'orientation a été nécessaire. Ce changement a bien été politique, car il obéit à un changement d'époque, tandis que la crise est facteur d'opportunité dont disposent l'Union Européenne et les élites économiques pour faire pression sur les gouvernements.

Le gouvernement socialiste a cherché à faire accepter la réforme à travers sa politique de dialogue social, grâce au consensus avec les partenaires sociaux, en cherchant un équilibre entre ces deniers et l'Union Européenne. Cette volonté s'est illustrée lors de la réforme de retraites, qui avait obtenu l'accord de tous les interlocuteurs. En revanche, le gouvernement technique a été davantage focalisé dans les aspects techniques, mais l'atmosphère politique qui régnait durant la période l'avait amené à consulter les acteurs sociaux. Dans les deux gouvernements, la réforme du marché du travail s'est opérée sans consensus et sans que l'ensemble des préconisations des économistes ait été prise en compte. Nonobstant, les effets de la crise et les avancées économiques dans les politiques leur donnent un caractère davantage économique que

social. Ceci explique la rupture du dialogue sociale et le repositionnement de l'électorat des deux pays, qui a entraîné le changement des partis au pouvoir.

La crise financière et économique de 2008 a eu un impact très significatif en tant que facteur extérieur dans les deux situations, en ayant pour conséquence l'augmentation du taux de chômage, principalement sur les salariés à contrats de durée déterminée. Avant l'arrivée de ces effets, les deux pays avaient mis en place les mêmes politiques, mais avec des processus politiques différents. Ainsi, la stratégie de chacun des gouvernements a été différente. L'Espagne avait choisi le dialogue social, tandis que l'Italie avait entamé des négociations uniquement avec les interlocuteurs sociaux ne laissant place qu'aux critiques et aux contestations.

Dans l'esprit des deux gouvernements, l'application de la réforme devaient aller au-delà du dialogue avec les partenaires sociaux, puisque les préconisations d'ordre économique qui la conformaient étaient inscrites dans une lettre préparée par l'Union Européenne.

La principale perspective du gouvernement social-démocrate et du gouvernement des techniciens avait comme orientation la flexibilisation du marché du travail, considéré dans le milieu économique comme le facteur de destruction d'emplois. Monti, qui avait succédé à Berlusconi à la tête du gouvernement italien, a poursuivi le travail stipulé dans cette lettre élaborée lorsqu'il était à l'Union Européenne.

Dans cette lettre il est fait mention à des sujets importants de l'agenda tels que la réforme du travail, qui par décision politique est ajournée pour le prochain mandat, afin de ne pas en assumer le coût politique.

Selon le point de vue des économistes conservateurs, l'augmentation du taux de chômage était le reflet de la rigidité du marché du travail, l'influence du syndicalisme et la mise en place des politiques keynésiennes. C'était aussi le point de vue des patrons et des économistes qui interprétait cette rigidité en termes d'investissement direct étranger et de création d'emplois.

Les préférences associées à cette interprétation insistaient sur la flexibilisation du marché de l'emploi, la diminution du pouvoir syndical, la réduction des cotisations sociales pour les entreprises et l'individualisation des relations patron-salarié dans les

entreprises. Le pouvoir syndical et le pouvoir des entrepreneurs était perçu par le gouvernement des techniciens comme le principal problème du marché du travail. Le gouvernement socialiste de Rodriguez-Zapatero invitait les patrons à parvenir à un accord, tandis que les syndicats se sentaient trahis pour ce revirement.

Concernant les politiques publiques, le gouvernement conservateur refusait un processus de négociation politique, tandis que le gouvernement socialiste considérait le dialogue social comme la base du consensus et de l'équilibre des pouvoirs. De leur côté, les syndicats et les patrons ont influencé la capacité de l'Etat à élaborer des politiques publiques en accord avec leurs intérêts.

Le gouvernement des techniciens soutenait l'idée selon laquelle des changements étaient possibles à travers des réformes et de restructurations économiques. En revanche le gouvernement socialiste avait mis en place des réponses keynésiennes afin de lutter contre le chômage et, dans un second temps, il changerait de stratégie politique afin d'éviter une intervention extérieure sur la gestion de l'économie espagnole. Dans les deux pays les travailleurs ont été affectés par le changement des politiques et les syndicats avaient perdu leur pouvoir face à l'avancée des réformes.

L'Espagne, ainsi que la Grèce et le Portugal ont été l'un des pays de l'Union Européenne avec les taux de chômage les plus élevés et avec l'absence de croissance économique. Parmi les causes identifiées par les socialistes on retrouve, en premier, un modèle de marché du travail portant principalement sur le secteur de la construction; et en seconde, la prise en compte du modèle financier étant la cause principale de la crise de l'emploi. Par ailleurs, la cause identifiée par le gouvernement de techniciens, a été la rigidité excessive du marché du travail ; et c'est justement pour cela que la question des retraites était une priorité de l'agenda de ce gouvernement. Il a estimé que les réformes du marché du travail et celle de la retraite donneraient la crédibilité sur le marché et attireraient les investissements étrangers dans leur pays.

Alors que le gouvernement de l'Espagne et de l'Italie faisait ses propres interprétations des effets de la crise sur le marché du travail et des réformes à mener afin d'améliorer la situation, les syndicats et le patronat déployaient leurs jeux politiques en utilisant comme argument principal les causes et les effets de la crise. Les syndicats

espagnols devaient se réunir pour montrer une action syndicale commune contre le gouvernement. Mais l'UGT, proche du gouvernement de Rodriguez Zapatero, prend la distance vis-à-vis du CC.OO contre l'adoption d'une position plus radicale au sujet de la réforme de marché du travail. Dans le cas de syndicats italiens, celle qui avait une position plus radicale est la CGIL, tandis que la CISL et l'UIL se réunissaient pour coordonner les actions conjointes. Cette division dans les syndicats italiens et leur limitation de ne pas trouver une approche politique unifiée, a produit une perte de leur pouvoir vis-à-vis de l'affermissement du gouvernement à imposer les réformes recommandées par l'Union Européenne.

Du côté du patronat, bien que la CEOE en Espagne a eu quelques problèmes internes g, ceci n'a pas affecté sa stratégie politique de participation au dialogue social ; le patronat y participe sans émettre des opinions politiques. Son intérêt principal reste fixé, à chaque fois qui rencontre le gouvernement, à obtenir des réductions de cotisations sociales. Cette stratégie de participation répondait à l'épuisement politique suivi par le gouvernement socialiste, qui entraîne un changement de gouvernement ; et par la suite, conduit une réforme du marché du travail. La CEOE a estimé que tous les avancements de la réforme de Zapatero ont été positifs.

En Italie, la CONFINDUSTRIA a conduit un double jeu d'influence. D'un côté, la forte insertion dans la l'Union Européenne lui a permis d'influencer au niveau européen afin de modifier la conception des politiques élaboraient au niveau national. D'un autre côté, le poids que représente la CONFINDUSTRIA, par sa lancée politique et par son histoire envers les usines, est d'une telle ampleur qu'elle influence fortement au niveau international et local.

L'élément essentiel de la crise financière et économique est leur impact sur le processus politique du *Policy making*, à la fois dans le gouvernement socialiste comme dans le gouvernement de technicien. Ces crises ont empêché la stabilité politique et ont gêné la contribution des politiques compatible à l'idéologie de gauche. Les deux gouvernements, l'Espagne et l'Italie, ont décidé de conduire des politiques d'ajustement, de programme de réforme et de l'équilibre des comptes publics, ces réformes ont affecté

les piliers fondamentaux de l'État providence. Un changement des politiques en répondant à une crise s'inscrit à un changement d'époque.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I. y Méndez Lago, M. (2009): *“Metodología de la ciencia política”*, cuadernos metodológicos nº 28, C.I.S., Madrid.
- Aguilar, L. F. (2006): *“Gobernanza y gestión pública”*, Fondo de cultura económica, México.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003): *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003): *“La hechura de las políticas”*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1997): *Introducción del Libro de “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas” de Majone, Giandomenico*; Fondo de Cultura Económica, México.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996): *“El estudio de las políticas públicas”*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Allemand, S. (2000) : *“Gouvernance, le pouvoir partagé”*, Sciences Humaines, France.
- Alonso, L. E. (2007): *“La crisis de la ciudadanía labora”*, Barcelona: Anthropos.
- Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I. y Méndez Lago, M. (2009): *“Metodología de la ciencia política”*, cuadernos metodológicos Nº 28, C.I.S., Madrid.
- Ashford, D. (1986): *“La aparición de los Estados del Bienestar”*, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Atkinson, P. (1985): *“Language, Structure and Reproduction: An Introduction to the Sociology of Basil”*, Methuen, Bernstein, London.

- Barbier, J. C. (2004): *“Le nouveau système français de protection sociale”*, La Découverte, Repères, Paris.
- Baslé, M. (1995): *“Changement institutionnel et changement technologique”*, Ed. CNRS, Paris.
- Baumgartner, R. y Jones, B. (1993): *“Agendas and Instability in American Politics”*, University of Chicago Press, Chicago.
- Berton, F., Ricchierdi, M. and Sacchi, S. (2012): *“The Political Economy of Work Flexibility”*, Italy in Comparative perspective”, Bristol, Policy Press.
- Bonoli, G. (2001): *“Political institutions, veto points and the process of welfare states adaptation”*, Pierson, P., *The new politics of the welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 238-264.
- Cameron, D. (2012): *“European fiscal responses in the Great recession”*, in Bermeo, N. and Pontusson, J. (eds.) *Coping with Crisis. Government Reactions to the Greats Recession*, New York, Russel Sage Foundation, p.p. 91-129.
- Caminal Badia, M. (2002): *“Manual de Ciencias Políticas”*, Tecnos, Madrid.
- Cecchi, D. (2012): *“Labour Market and inequality trends in Italy”*, in Magara, M. and Sacchi, S. (eds), *“The Politics Social and Industrial Reform”*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Clayton, R. y Pontunsson J. (1998): *“El recorte del Estado de Bienestar revisitado: reducción de los derecho, reestructuración del sector público, y tendencias desigualitarias en sociedades capitalistas avanzadas”*, *Welfare State Retrenchment revisited*, World Politics.
- Chetty, S. (1996): *“The case study method for research in small -and medium- sized firms”*, *International small business journal*, vol. 5, octubre-diciembre.

- Chiesi, A. (2013): “*Corporate governance and firm ownership in Italy*”, in Magara, M. and Sacchi, S. (eds), “*The Politics Social and Industrial Reform*”, Edward Elgar, Cheltenham.
- Cobb, R. y Elder, Ch. (1972): “*Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*”, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Coleman, W. (2012): “*Governance and Global Public Policy*”, Oxford University Press, Oxford.
- Cox, R. H. (2001): “*La construcción social de un imperativo: ¿Por qué ocurrió la reforma del bienestar en Dinamarca y Holanda pero no en Alemania?*”, World Politics, 53, 463-498.
- Corriere Della Sera (2007): “*El alcalde extranjero*” (Il Podestà forastero: consultar en: [http://www.corriere.it/editoriali/11\\_agosto\\_07/monti-podesta\\_1a5c6670-c0c4-11e0-a989-def7adce857.shtml](http://www.corriere.it/editoriali/11_agosto_07/monti-podesta_1a5c6670-c0c4-11e0-a989-def7adce857.shtml))
- Crouch, C. (2004): “*Post-Democracy*”, Taurus, Madrid.
- Barbier, JC. (2004): “*Une européanisation des politiques de l’emploi ?*”, Réflexions d’étape à propos de la stratégie coordonnée pour l’emploi. *Travail et Emploi*, 100, 10-26.
- Dahl, R. (2010): “*Quién Gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Darmon, I. (2002): “*La caja negra de las políticas activas de empleo en España*”, capítulo en Políticas activas de empleo Revista Internacional: Les politiques sociales Revista N° 11, Paris.
- Del Pino, E. y Colino, C. (2006): “*¿Cómo y por qué se reforman los estados de bienestar?: avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual*”, Revista abierta 114/115, Madrid.
- Dente, B. (1985): “*Governare la frammentazione: Stato, regioni ed enti locali in Italia*”. Il Mulino, Bologna, Italia.

- Dente B. (2011): *“Le decisioni di Policy. Come si prendono. Come si studiano”*, il Mulino, Bologna.
- De Grauwe, P. (2011): *“The governance of a fragile Eurozone”*, CEPS Working Document, nº 346, May.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, Bruselas 20 de abril de 2006 (SOC/234 – CESE 506/2006): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2006.185.01.0037.01.SPA&toc=OJ:C:2006:185:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2006.185.01.0037.01.SPA&toc=OJ:C:2006:185:TOC)
- Diseño de ley que contiene disposiciones en materia de reforma del mercado del trabajo en una perspectiva de crecimiento (2010), Extraída el día 2 de abril de 2015: <http://www.governo.it/Cerca/index.asp?query=riforma+di+legge>, Roma.
- Documento (2010): *“Crisis financiera, económica y social: recomendaciones sobre las medidas e iniciativas que deberán adoptarse. Parlamento Europeo”*. Comisión de crisis: Extraído: <http://www.europarl.europa.eu/portal/es>.
- Documento, (2010), Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de Junio que dispone de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9542](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9542).
- Documento del Fondo Monetario Internacional (FMI) (2008): *“Las perspectivas de la economía mundial”*, Extraído en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2008/01/pdf/sums.pdf>
- Documento, Organización Internacional del Trabajo (2012): *“Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012”*, Extraído en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_179553.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_179553.pdf)
- Downs, A. (1957): *“An economic theory of democracy”*, Harper, Nueva York (Teoría económica de la democracia, trad. de Merino, L. Madrid, 1973).

- Dror, Y. (1989): *"Public Policy Making"*, Rexamined, 2<sup>a</sup> ed., New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Dye, T.R. (1984): *"Understanding Public Policy"*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Dunn, W. N. (1994): *"Public Policy Analysis. An Introduction"*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Easton, D. (1965): *"A Systems Analysis of Political Life"*, J. Wiley, New York/Londres (traducción en Amorrotu, Buenos Aires, 1979).
- Eisenhardt, K. (1989): *"Building theories from case study research"*, The academy of management review, vol. 14, n° 4 (Oct. 1989), 532-550.
- Emmenegger, P.; Häusermann, S.; Palier, B.; Seeleib-Kaiser (2011): *"The age of Dualization. The changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies"*, Oxford University Press, Oxford.
- Ehel, C. y Palier, B. (2005): *"Europe sociale et Europe de l'emploi : l'apport de Douglass North à l'explication des trajectoires nationales, Economies et Sociétés "*, Série Socio-Economie du Travail, n° 26, 8, 1531-1556.
- Fernández, A. (2006): *"Las políticas públicas"*, en: Caminal Badia, M. (Coord. 2006), Manual de Ciencia Política, p. 495-517, Tecnos, Madrid.
- Ferrera, M y Gualmini, E. (2004): *"Rescued by europe? Social and labour market reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi"*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Ferrera, M. e Gualmini, E., (2002): *"La strategia europea sull'occupazione e la governance domestica del mercato del lavoro: verso nuovi assetti organizzativi e decisionale?"*, Paper preparato per il progetto ISFOL su "L'Impatto della strategia europea dell'occupazione sul mercato del lavoro italiano", Roma.
- Gualmini, E. (2000a): *"La descentralisation"*, in Les politiques sociales, n. 3-4, pp 62-77.

- Harguindéguy, JB. (2013): *"Análisis de Políticas Públicas"*, Tecnos, Madrid.
- Heclo, H. (1972): *"Social Policy and Political Learning"*, en Heclo, H. ed. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven.
- Hogwood, B.W. (1995): *"Public policy"*, *Public Administration*, vol. 73, 59–73.
- Huerta Ruiz, J. y Villoria, M. (2010): *"Gobernanza democrática y fiscalidad"*, Tecnos, Madrid.
- Jessop, B. (1968): *"L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique"*, *Internationale des sciences sociales*, nº 155, 1988, p. 31-49.
- Jones, C. O. (1994): *"An introduction to the study of Public Policy"*, Brooks/Cole Publishing, Monterrey.
- Kickert, W. (1993): *"Complexity, governance and dynamics: conceptual exploration of public network management"*, Sage, London.
- Kingdon, J. (1984): *"Agendas, alternatives, and Public Policies"*, Harper Collins Publishers, Nueva York.
- Kirschen, J. (1964): *"Economic policy in our time"*, North-Holland, Amsterdam.
- Knope, D. (1990): *"Policy Networks: The structural Perspective"*, Cambridge: The University Press, Cambridge.
- Koiman, J. (1993): *"Modern Governance"*, Sage, London.
- Krugman, P. (2012): *"Acabad ya con esta crisis!"*, Crítica, Barcelona.
- Kuklinski, J. (1978): *"Representatives and Elections: A Policy Analysis"*, *The American Political Science Review*, vol. 72, nº 1, 165-177.
- Lasswell, H. (1974): *"La política como reparto de influencia"*, Aguilar, Madrid.
- Lasswell, H. (1970): *"The emerging conception of de Policy Sciences"*, *Revista Policy Sciences*.

- Lasswell, H. (1936): *"Politics. Who Gets What, When How?"*, Whittlesey, House, McGraw-Hill, New York.
- Ley (2001-2002): *"La Riforma Biagi del Mercato del Lavoro"*, extraída y consultada en: <http://www.camera.it/parlam/leggi/030301.htm>
- Libro Blanco (2001): *"La Gobernanza Europea"*, Fundación Galicia Europa, Santiago de Compostela.
- Libro Verde (2010): *"En pos de unos sistemas de pensiones europeos, adecuados, sostenibles y seguros"*, Comisión Europea, Bruselas.
- Lijphart, A. (1975): *"The comparable-cases strategy in comparative research"*, Comparative Political Studies, vol. 8, nº 2.
- Lincoln, Y. S. y Guba, E. G. (1985): *"Naturalistic Inquiry"*, Sage, London.
- Lindblom, Ch. (2002): *"El sistema de Mercado"*, Alianza Ed. S.A, Madrid.
- Lindblom, Ch. (1999): *"Democracia y sistema de mercado"*, Fondo de cultura Económica de España, Madrid.
- Lindblom, Ch. (1991): *"El proceso de elaboración de políticas públicas"*, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid.
- Lindblom, Ch. (1979): *"Politics and Markets"*, Basic Books, New York.
- Linder, S. y Guy Peters, B. (1993): *"Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos"*, Gestión y Política Pública, Vol. II, núm. 1, Enero-Junio, 1993.
- Lowi, T. (1999): *"La Scienza delle Politiche"*, Edizione italiana a cura de Mauro Calise, Italia.
- Lowi, T. (1972): *"Four systems of policy, politics, and choice"*, Public Administration review, 298-310.

- Lowi, T. (1964): *"American Business, Public Policy, Case studies and politica theory, world politics"*, nº 4, p. 677-715, traducción española en Aguilar Villanueva, *La Hechura de las políticas*. Ed. Miguel Porrúa. México.
- Mahoney, J. (1999): *"Nominal, ordinal and narrative appraisal in macrocausal analysis"*, American Journal of Sociology, vol. 104, nº 4, 1154-1196.
- Majone, G. (1997): *"Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas"*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Marshall, T. y Bottomore, T. (1998): *"Ciudadanía y clase social"*, Alianza, Madrid.
- Mayntz, R. (2002): *"Los Estados nacionales y la gobernanza global"*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº 24, Octubre, Caracas.
- Mény, Y. y Thoenig, J. C. (1989): *"Politiques Publiques"*, coll. Thémis Science Politique, PUF, París.
- Mill, J. S. (1974): *"A system of logic"*, University of Toronto Press, Toronto.
- Molina, O. y Rhodes, M. (2008): *"La reforma de los sistemas de protección social en Italia y España: Conflicto, complementariedades y cambio institucional"*, Paper presentado en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, España.
- Molina, O. and Rhodes, M. (2002): *"Corporatism; the past, present and future of a concept"*, Annual Review of Political Science, 5, 305-332.
- Morell, M. & Subirats, J. (2014): *"Cambio social, cambio tecnológico. ¿Hacia un nuevo escenario de formación y elaboración de políticas públicas?"*, Dente, B. & Subirats, J.; *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel S. A., Barcelona.
- Moreno, L. (2013): *"La Europa asocial"*, Península, Madrid.
- Moreno, L. (2000): *"Ciudadanos precarios: La última red de protección social"*, Ariel, S.A., Barcelona.



- Morell, M. & Subirats, J. (2014): *“Cambio social, cambio tecnológico. ¿Hacia un nuevo escenario de formación y elaboración de políticas públicas?”*, Dente, B. & Subirats, J.; *“Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas”*, Ariel S. A., Barcelona.
- Muñoz Machado, S.; García Delgado, J. L. y González Seara, L. (2000): *“Las estructuras del bienestar derecho, economía y sociedad en Europa”*, Civitas Ediciones S. L., España.
- Nakamura, R. T. (1987): *“The textbook policy process and implementation research”*, Policy Studies Review, vol. 7, nº 1, 142-154.
- North, D. (1990): *“Institutions, institutional change, and economic performance”*, Cambridge: Cambridge University Press; en Pierson, P. (2001c), *“Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies”*, Oxford University Press, Oxford.
- Olson, M. (1965): *“The logic of collective action: Public goods and the theory of groups”*, Harvard University Press, Cambridge.
- Palomeque López, M. C. (1994): *“Derecho sindical español”*, Tecnos, Madrid.
- Parsons, W. (2007): *“Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”*, Flacso, Buenos Aires.
- Pérez Infante, J. I. (2007): *“La concertación y el diálogo social en España”*, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, España.
- Peters, G. and Pierre, J. (2002): *“La gobernanza en niveles múltiples: un pacto fáustico?”*, Foro Internacional, México, nº 169, 4429-453.
- Pierson, P. (2001c): *“Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies”*, en P. Pierson, *The new politics of the welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 410-456.
- Pierson, P. (2001): *“The new politics of the welfare state”*, Oxford, Oxford University Press, 238-264.

- Pierson, P. (1998): *"Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Welfare States Confronting Permanent Austerity"*, Journal of European Public Policy, 5, 4: 539-60.
- Pierson, P. (1996): *"The new politics of the welfare state"*, World Politics, 48, 143-179.
- Pierson, P. (1994): *"Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment"*, New York, Cambridge University Press.
- Prats, J. (2005): *"Modo de gobernación de las sociedades globales"*, en A. Martínez, *"La gobernanza hoy: 10 textos de referencia"*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Prats, J. (2004): *"De la democracia al management y del management a la gobernanza"*, Instituto Nacional de Administración, Madrid.
- Prats, J. (1996): *"Derecho y Management en las Administraciones Públicas"*, en Quim Brugué, y Joan Subirats, selección de textos, Lecturas de Gestión Pública, BOE, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- Przeworski, A., y Teune, H. (1970): *"The logic of comparative social inquiry"*, Wiley, New York.
- Regonini, G. (1991): *"El estudio de las políticas públicas"*, in Documentación Administrativa, Oct. 1990 – mar 1991, pp. 59-88.
- Richardson, J. and Jordan A. (1979): *"Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy"*, Martin Robertson, Oxford.
- Richardson, J. (1982): *"Policy styles in western europe"*, Allen and Unwin.
- Richardson, J. y Watts, N. (1985): *"National policy styles and the environment: Britain and west Germany compared"*, IIUG, Berlín.
- Rhodes, R. (1997): *"Understanding governance: policy networks, governance and reflexivity"*, Open University Press, Londres.

- Rodríguez Cabrero, G. (2011): *“Políticas sociales de atención a la dependencia en los Regímenes de Bienestar de la Unión Europea”*, Cuaderno de Relaciones Laborales, vol. 29, nº 1, 13-42.
- Ross, F. (2000): *“Beyond the left and right: The new partisan politics of welfare”*, Governance, 13, 2, 155-183.
- Sabatier, P. A. y Weible, Ch. (2007): *“The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”*, en P. A. Sabatier (ed.), *“Theories of the policy process”*, Boulder: Westview Press, 189-222.
- Sabatier, P.A. (1999): *“The need for better theories”*, in P.A. Sabatier (ed.), *“Theories of the Policy Process”*, Boulder, Colo.: West view Press. pp. 3–17.
- Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H. (1993): *“Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach”*, Westview Press, Boulder, Colo.
- Sabatier, P. A. (1991): *“Towards Better Theories of the policy process”*, PS: Political Science and Politics, vol. 24, nº 2, 147-156.
- Sabatier, P. A. (1988): *“An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein”*, en Policy Sciences, vol. 21, nº 2/3, 129-168.
- Sabatier, P. A. (1987): *“Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change”*, en Science Communication, vol. 8, nº 4, 649-692.
- Sacchi, S. e Vesan, P. (2011): *“Il cambiamento delle politiche del lavoro Italiane negli ultimi venti anni: spunti interpretativi”*, Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare (Università degli Studi di Milano), working paper, 4/2011, Milano.
- Sarabia Sánchez, F. J. (1999): *“Metodología para la investigación en marketing y dirección de empresas”*, Pirámide, Madrid.
- Sartori, G. (2007): *“¿Qué es la democracia?”*, Taurus, Buenos Aires.
- Sennett, R. (2009): *“El artesano”*, Anagrama, Barcelona.

- Sennett, R. (2006): *“La cultura del nuevo capitalismo”*, Anagrama, Barcelona.
- Sennett, R. (2000): *“La corrosión del carácter”*, Anagrama, Barcelona.
- Sharpf, F. W. (2000): *“The viability of Advanced Welfare States in the International Economy: vulnerabilities and options”*, in Journal of European Public Policy. 7(2), 190-228.
- Shaw, E. (1999): *“A guide to the Qualitative Research Process: Evidence from a Small Firm Study”*, Qualitative Market Research: An International Journal, vol. 2, nº 2, 59-70.
- Smith, A. (1997) *“Comparative and international administration: Studying multilevel governance. Examples from French translations of the structural funds”*, Public Administration, vol. 75, nº 4, 711-29.
- Stone, D. (2001): *“The Policy Paradox”*, W. W. Norton and Company, Nueva York.
- Subirats, J. (2008): *“Análisis y gestión de políticas públicas”*, Barcelona, Ariel S.A.
- Subirats, J. y Gomà, R. (1997): *“Las políticas públicas”*, en M. Alcántara y A. Martínez (eds), Política y Gobierno en España, Tirant lo Blanch, Valencia, 405-428.
- Subirats, J. (1992): *“Un problema de estilo”*, Centro de estudios constitucionales. Madrid.
- Subirats, J. (1989): *“Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Tangian, A. (2008): *“Flexiguridad europea: conceptos, metodología y políticas”*, Revista de Relaciones Laborales Lan Harremanak, nº 16, pp. 99-153.
- Tilly, Ch. (2010): *“Democracia”*, Akal, Madrid.
- Tinbergen, J. (1956): *“Economic policy: principles and design”*, The economic journal, vol. 69, nº 274, 353-356.
- Vallespín, F. (2000): *“El futuro de la política”*, Madrid: Taurus.

- Vickers, G. (1995): *"The art of judgment: study of policy making"*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Weir, M. y Skocpol, T. (1985): *"State structures and the possibilities for Keynesianism: responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States"*, en Evans, P.; Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. eds. *"Bringing the state back in"* Cambridge: CUP.
- Wildavsky, A. (1979): *"Speaking the truth to power: The art and craft of policy analysis"*, Boston Mass.: Little, Brown.
- Yin, R. (1994): *"Case study research. Design and methods"*, SAGE, California.
- Zahariadis, H. (1995): *"Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany"*, Review of Policy Research, vol. 14, 1-2 March, 71-98.

## APÉNDICE 1: RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS EN ESPAÑA

(Período de entrevistas realizadas entre febrero y Junio de 2013)

**José De La Cavada:** Director-Coordinador del Grupo Empresarial CEOE CEPYME (1995-2009). Director del Departamento de Relaciones Laborales de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales – CEOE (2008-2013). Entrevista realizada el día 15 de marzo de 2013, en Madrid.

**José Manuel Campa Fernández:** Secretario de Estado de Economía en el Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España (2009-2011). Entrevista realizada el día 24 de mayo de 2013, en Madrid.

**José Ignacio Conde-Ruiz:** Director General de la Política Económica de la Oficina Económica del Presidente (2008-2010). Miembro (desde 2006) y Sub-Director de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Entrevista realizada el día 3 de junio de 2013, en Madrid.

**Celestino Corbacho:** Presidente de la Diputación Provincial de Barcelona (2004-2008). Ministro de Empleo y de Seguridad Social del Gobierno de España (2008-2010). Entrevista realizada el día 19 de marzo de 2013, en Barcelona.

**Antonio Ferrer:** Secretario de Acción Sindical y Coordinación del Sindicato Unión General de Trabajadores (desde 1995). Entrevistas realizadas los días 20 de marzo y 5 de junio de 2013, en Madrid.

**Miguel Ángel Fernández Ordoñez:** Gobernador del Banco de España (2006-2012). Entrevista realizada el día 14 de marzo de 2013, en Madrid.

**Valeriano Gómez:** Ministro de Empleo y de Seguridad Social del Gobierno de España (2010-2012). Entrevista realizada el día 29 de mayo de 2013, en Madrid.

**Antonio González:** Vocal Asesor de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, Consejero económico (2008-2010). Director General del Ministerio de Empleo y Seguridad Social del Gobierno de España (2010-2011). Consejero en Representación de

la Unión General de Trabajadores - UGT (desde 2012). Entrevistas realizadas los días 7 de febrero y 22 de marzo, en Madrid.

**Ramón Gorriz:** Secretario de Acción Sindical de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras - CC.OO. (desde 2009). Entrevista realizada el día 3 de junio de 2013, en Madrid.

**Paloma López Bermejo:** Secretaria de Empleo de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras – CC.OO (desde 2009). Entrevista realizada el día 21 de marzo de 2013, en Madrid.

**Alfonso Morón Merchante:** Director del Gabinete para el Diálogo Social en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social del gobierno de España (2009-2010). Entrevista realizada el día 13 de mayo, en Roma.

**María Luz Rodríguez:** Consejera de Trabajo y Empleo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2007-2010). Secretaria General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social del Gobierno de España (2010-2011). Entrevista realizada el día 13 de marzo de 2013, en Madrid.

**Maravillas Rojo:** Secretaria General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España del Gobierno de España (2008-2010). Entrevista realizada el día 13 de marzo de 2013, en Barcelona.

**Ana Santana Alfonso:** Secretaria de Empleo de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras – CCOO (desde 2009). Entrevista realizada el día 21 de marzo de 2013, en Madrid.

**José Enrique Serrano:** Director del Gabinete de la Presidencia de España (2004-2011). Diputado en las Cortes Generales por Madrid (2011-2016). Entrevista realizada el día 4 de junio de 2013, en Madrid.

**Javier Vallés:** Director del Departamento de Política Económica de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno (2005-2008). Director de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno (2008-2011). Entrevista realizada el día 30 de mayo de 2013, en Madrid.

## APÉNDICE 2: RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS EN ITALIA

(Período de entrevistas realizadas entre Abril y Marzo de 2013)

**Pierangelo Albini:** Director del Área de Trabajo y *Welfare* de la Confederación General de la Industria Italiana - CONFINDUSTRIA (desde 2011). Entrevista realizada el día 8 de mayo de 2013, en Roma.

**Carlo Dell’Aringa:** Sub-Secretario de Estado del Ministerio del Trabajo y de las Políticas Sociales del Gobierno de Italia (2013-2014). Entrevista realizada el día 9 de mayo de 2013, en Roma.

**Natale Forlani:** Secretario Confederal de la Confederación Italiana de Sindicato de Trabajadores CISL (1992-1998). Presidente de Italia Trabajo SPA (2000-2010). Director General de la Dirección de los Inmigrantes Ministro del Trabajo y de las Políticas Sociales del Gobierno de Italia (2010-2012). Entrevista realizada el día 8 de abril de 2013, en Roma.

**Elsa Fornero:** Ministra del Trabajo y de las Políticas Sociales del Gobierno de Italia (2011-2013). Entrevista realizada el día 15 de abril de 2013, en Roma.

**Marco Massera:** Departamento de las Políticas del Trabajo de la Unión Italiana del Trabajo (desde 2000). Entrevista realizada el día 13 de mayo de 2013, en Roma.

**Salvatore Pirrone:** Secretario General y Direcciones Generales para las Redes Informativas y para el Observatorio del Mercado del Trabajo (2000-2006). Presidencia del Consejo de Ministros (2007-2008). Director General de la Dirección General para las Políticas Activas y Pasivas del Trabajo, Amortizaciones Sociales, Incentivos a las Ocupaciones, Fondo Social Europeo. Ministerio del Trabajo y de las Políticas Sociales del Gobierno de Italia (desde 2013). Entrevista realizada el día 8 de mayo de 2013, en Roma.

**Paolo Reboani:** Presidente y Administrador Delegado, Italia Trabajo (2010 - 2016). Asesor Económico-Internacional y Responsable de la Secretaría Técnica del Ministro del



Trabajo y de las Políticas Sociales, Ministerio del Trabajo y de las Políticas Sociales del Gobierno de Italia (2001-2006). Entrevista realizada el día 8 de abril de 2013, en Roma.

**Livia Ricciardi:** Departamento del Mercado de Trabajo de la Confederación Italiana del Sindicato de Trabajadores (desde 1991). Entrevista realizada el día 13 de mayo de 2013, en Roma.

**Maurizio Sacconi:** Senador de la República, Presidente de la Comisión del Trabajo y Previsión Social (desde 2013). Sub-secretario de Estado del Ministerio del Trabajo y de las Políticas Sociales del Gobierno de Italia (2001-2006). Ministro del Trabajo y de las Políticas Sociales del Gobierno de Italia (2008-2011). Entrevista realizada el día 14 de mayo de 2013, en Roma.

**Serena Sorrentino:** Responsable Nacional de la Política de Cohesión, Mercado del Trabajo, Instrucción, Formación, Investigación de la Política de la Legalidad y Seguridad y la Política Habitacional de la Confederación General Italiana del Trabajo (desde 2004). Entrevista realizada el día 15 de abril de 2013, en Roma.

**Tiziano Treu:** Ministro del Trabajo y de la Previsión Social del Gobierno de Italia (1995-1998). Entrevista realizada el día 8 de mayo de 2013, en Roma.

**Claudio Teves:** Departamento de las Políticas Activas del Trabajo de la Confederación General Italiana del Trabajo (2002-2013). Entrevista realizada el día 11 de abril de 2013, en Roma.

**Giorgio Usai:** Director de Relaciones Industriales, Seguridad y Asuntos Sociales de la Confederación General de la Industria Italiana - CONFINDUSTRIA (1998-2011). Entrevista realizada el día 14 de mayo de 2013, en Roma.

### APÉNDICE 3: CUESTIONARIO REALIZADO PARA ESPAÑA

Objetivo general de la tesis: Analizar la manera en que incide el proceso político que incurre por la alteración en un entorno de crisis para la formulación de las política de empleo. Casos a estudiar: España e Italia.

**IMPORTANTE:** El proceso político para la reforma del mercado laboral está dividido en tres etapas. Un primer período consta desde marzo hasta el 16 de Junio, día en el cual entra en vigor el real decreto ley 10/2010. Un segundo período, abarca desde el 16 de Junio hasta la aprobación en proyecto ley 35/2010; es decir, hasta el día 17 de Septiembre del 2010; con 168 votos a favor, 8 votos en contra y 173 abstenciones. Solamente votaron a favor del proyecto Ley el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Un Último período, consta desde la aprobación del proyecto ley hasta la firma del acuerdo económico y social, teniendo en cuenta que el pacto se formaliza el día 2 de Febrero del 2011, donde los distintos actores políticos realizaron una negociación colectiva entre el Gobierno, los Sindicatos y la Patronal; resaltando la participación en la misma, la presencia de los partidos políticos.

No obstante, se debe tener en cuenta que el proceso de transformación de políticas comienza una vez decretada la crisis financiera y económica que tuvo origen en el año 2008. A partir de ese momento, la Unión Europea con el conjunto de sus Instituciones, liderada por Alemania y Francia, el Fondo Monetario Internacional y los Estados Unidos comienzan a ejercer presión a España para que realice políticas de recorte, generando un efecto negativo en los pilares del Estado de Bienestar. Así, el gobierno de Zapatero, ante éstas presiones, comienza a realizar una serie de reestructuraciones que dan comienzo a todo un proceso político caracterizado por un rol activo de las fuerzas políticas, tal dinámica de negociaciones culmina con la firma del acuerdo económico y social, producto de una negociación colectiva entre el gobierno, los sindicatos y la patronal, que trae como consecuencia un cambio de políticas, producto de un cambio de época ante un mundo globalizado; y, que por su mismo proceso tan acelerado implica una reformulación de sus políticas públicas. En éste caso a estudiar, las políticas de empleo.

El proceso para la firma del acuerdo social de la reforma laboral:

¿Quién le encarga empezar el proceso de reforma laboral?

¿A quién se lo encarga usted?

¿Cuáles fueron las premisas iniciales?

¿Quiénes les formularon recomendaciones para la reforma laboral? Ya sea en el orden local como en el internacional.

¿Qué impulsa al gobierno a realizar la reforma del mercado del trabajo?

¿Cuándo comienza ese proceso?

¿Cuál fue el principal motivo del cambio de la política de empleo?

¿Me cuenta cómo se procedió concretamente en un primer momento, marzo a junio? Es decir, hasta el día 16 de junio que da origen el real decreto ley 10/2010 de la reforma del mercado laboral.

¿Me cuenta cómo se procedió concretamente en un segundo momento? Desde el 16 de junio hasta el 17 de Septiembre? Fecha en que se decreta el proyecto ley 35/2010.

¿Y desde Septiembre hasta la firma del acuerdo social?

¿Me podría explicar porqué el acuerdo social se firmo después que la reforma del trabajo sea declarada proyecto ley?

¿Cuáles fueron los motivos que impulsaron la firma del acuerdo social?

¿Cuáles fueron las modificaciones que le hicieron a la reforma laboral? Porqué?

¿Cómo influyó el acuerdo en la elaboración de las políticas activas de empleo?

¿Cuál fue el rol del gobierno/sindicato/empresas desde el comienzo de la crisis?

1er Objetivo complementario de la tesis: Indagar la recomposición de los actores políticos que facilitan la factibilidad política posible en sus argumentos, para defensa de las políticas públicas y la obtención de beneficios personales como resultado de la misma.

¿Cómo fue el proceso político y/o negociación con los demás actores? ¿Se hizo teniendo en cuenta la observación de la ciudadanía?

¿En observancia a quiénes se realizó el acuerdo económico social?

¿Quién intervino en la negociación colectiva?

¿Qué forma tomaron los contactos con los diversos actores?

¿Hubo momentos de tensión?

¿Cuáles fueron esos momentos?

¿Cómo se resolvieron?

¿Cuáles fueron los argumentos para recomponer las relaciones para la firma del acuerdo social?

¿Me podría decir cómo fue el proceso de negociación hasta la firma del acuerdo social?

¿Cuáles fueron sus argumentos políticos para justificar el acuerdo social?

¿Cuáles fueron los criterios que tuvieron para que unos actores estuvieran y otros no?

¿Por qué no obtuvo el apoyo de ninguna fuerza política tanto para el decreto ley como el proyecto ley?

¿Por qué si aceptaron la negociación colectiva entre las distintas fuerzas políticas firmantes del pacto económico y social?

¿Por qué no participo ningún partido político en la firma del acuerdo económico y social?

¿Qué motivos hubo para realizar el acuerdo económico y social?

¿Qué resultados se obtuvieron en la negociación política con los demás actores políticos?

¿Cuál era el proyecto inicial de reforma?

¿Cómo evolucionó?

- ¿Cuáles fueron los principales cambios realizados?
- ¿Qué actores participaron en la redacción del acuerdo?
- ¿Cuánto duró la redacción?
- ¿Cuál fue para usted el elemento más complicado del proceso?
- ¿Quiénes fueron los beneficiarios de la Reforma?
- ¿Quiénes fueron los beneficiarios del acuerdo social?
- ¿Cuál es su análisis político en cuanto a la obtención de beneficios políticos y resultados del proceso?
- ¿Cuál fue el beneficio personal del acuerdo económico y social?
- ¿Cual fue el beneficio para vuestra institución?
- ¿Una vez acabado el proceso cómo ha evolucionado su carrera?
- ¿Qué cargos ha ocupado posteriormente al acuerdo social?

2do Objetivo complementario de la tesis: Analizar el proceso político como irrupción causado por un entorno para la formulación de las políticas públicas, produciendo un cambio en la distribución de los recursos de los actores políticos y sociales.

- ¿Cómo influyó la crisis en el proceso político para elaborar la reforma del mercado laboral?
- ¿Cuáles fueron los elementos que tuvieron en cuenta para la negociación?
- ¿Qué recursos utilizaron para influir en la negociación para la reforma laboral y el acuerdo económico y social?
- ¿Qué actores considera tuvieron más fuerza en la negociación? Porqué?
- ¿Cuáles fueron los motivos para producir un cambio de políticas de empleo?
- ¿Cuáles son las razones por la que se modificó su postura y aceptó el acuerdo social?
- ¿Por qué considera que no se apoyo antes la reforma del trabajo?
- ¿Cuál fue el eje de conflicto más importante?

¿Cuáles fueron los motivos de conflicto con los demás actores?

¿Con cuáles actores tuvieron una relación más tensa? De qué manera solucionaron las diferencias?

¿Cuáles eran las diferencias políticas? Y cuáles las similitudes para lograr el acuerdo social?

¿Cómo fue su relación política con los miembros de vuestra institución previa a la reforma del trabajo?

¿Cuáles fueron los problemas políticos internos a su institución previa a la reforma del trabajo y el acuerdo social?

¿Qué observaciones formularon para la reforma laboral?

¿Cuáles de esas observaciones fueron tenido en cuenta?

**Importante:** "las tres preguntas siguientes corresponden a las políticas de recortes del año 2009 impuestas por el gobierno de Zapatero. La importancia de las preguntas tienen origen al comienzo del cambio de políticas donde inmediatamente posterior anuncia que la prioridad es la Reforma del Mercado Laboral."

¿Cómo influyeron los recortes en el ala izquierda del PSOE?

¿En qué consistió el acuerdo de los sindicatos con el Ejecutivo y el CEOE?

¿Cuáles fueron las premisas del diálogo social?

3er Objetivo complementario de la tesis: Establecer la influencia de la Unión europea y los mercados para la inclusión de un problema social en la agenda política gubernamental, con efectos de replanteo de las políticas públicas, como consecuencia de una mayor inestabilidad política, menor capacidad de los políticos y más debate sobre una respuesta técnica.

¿Cómo fue el proceso de negociación con la UE?

- ¿Cuáles fueron los pilares centrales de esa negociación?
- ¿Me podría describir cómo fue la negociación con la Unión Europea mientras se elaboraba y negociaba la reforma del mercado laboral?
- ¿Porqué los ministros de Economía de la Zona Euro como los mercados pidieron una reforma laboral?
- ¿Cuál era el contexto político y económico en España durante la negociación con la UE?
- ¿Cómo fue la confianza del Euro grupo hacia el gobierno de España?
- ¿Cómo fue la evolución de su relación con la UE previa a la reforma del trabajo?
- ¿Cómo fue la evolución de su relación con la UE previo al acuerdo social?
- ¿Con quiénes tenía relación en la UE durante ambos procesos (reforma del trabajo y acuerdo social)?
- ¿Cuáles fueron las sugerencias de la UE? Que cambios les sugirió la UE? Quiénes?
- ¿Cómo ha impactado la negociación colectiva en la UE?
- ¿Qué es lo que más resalta de la UE con respecto a la negociación colectiva?
- ¿Cómo influyó la UE en los actores políticos que participaron en la negociación colectiva?
- ¿Cuáles fueron los momentos más importantes en la relación con la UE?
- ¿Qué observaciones le hicieron desde las Instituciones de la UE con respecto al pacto del Euro?
- ¿Quiénes eran los encargados de realizar la ley de la reforma del trabajo en la UE?
- ¿Quiénes eran los interlocutores entre el gobierno y la UE?
- ¿En qué momento decidieron realizar la reforma del mercado del trabajo?
- ¿Cuáles fueron los argumentos que justificaron la reforma del mercado del trabajo?
- ¿Cuáles fueron los motivos para que la agenda entrara en crisis?
- ¿Cuáles fueron los motivos para que la reforma laboral sea incluida en la agenda?
- ¿Cuáles fueron los momentos más tensos con la UE?
- ¿Cuáles fueron los motivos de esa tensión con la UE?
- ¿Cómo fue la reacción de los mercados financieros en el proceso de la reforma del trabajo?

¿Cómo fue la reacción de los mercados financieros con la firma del acuerdo social?

¿Qué significo negociar la reforma del mercado del trabajo con la UE?

¿Quiénes fueron los más beneficiados de la reforma laboral?

¿Qué actores UE/Mercados/Organismos Internacionales, etc.?

¿Porqué no recibieron el respaldo de los grupos de izquierda que integran las distintas comisiones de la UE?

¿Cómo incidió la reforma del mercado laboral en el pacto de estabilidad europea?

¿Porqué España no accedió al mecanismo de ayuda de la UE?

¿Cuáles fueron los motivos por el cual la política de gobierno de España no hizo cambiar la realidad de los mercados?

¿Cómo influyo el FMI?

¿Me podría explicar porque los EEUU intervino para que el Fondo Monetario Internacional no rescate a los Estados Europeos en Crisis? Especialmente a España.

¿Cómo fue la gobernanza mientras se elaboraba reforma del mercado laboral en relación a la Unión Europea?

¿Me puede explicar la relación del gobierno con los mercados a modo de saber cómo influyó en la formulación de la política de empleo.

El problema del desempleo es un condicionamiento importante para el Estado y el gobierno: Cuénteme, ¿cómo fue la inclusión de ese problema social a la agenda política gubernamental?

¿A qué atribuye el replanteo de las políticas de empleo?

¿Cómo explica el porqué de la política de empleo? ¿Consecuencias?

4to Objetivo complementario de la tesis: Describir los condicionamientos políticos, sociales y económicos en el proceso político, que actúan en el proceso de construcción de la política técnica, y que justifican la misma ante las incertezas de los políticos

¿Qué significó la negociación de la reforma del mercado laboral en términos políticos, sociales y económicos?



¿Me podría decir cómo fue su actuación durante la negociación?

¿Cuáles fueron los condicionamientos políticos, sociales y económicos que influyeron en la formulación de la política de empleo?

¿Cómo fue la situación en el momento en que se elaboró la reforma del mercado del trabajo?

¿Me podría decir de qué modo actuó la técnica en la formulación de la ley de la reforma del mercado de trabajo.

¿Me podría describir cómo fue el proceso construcción de la política de empleo? Qué aspectos positivos y negativos destaca de ese proceso?

¿Cómo fue la negociación colectiva?

¿Cuáles son los aspectos más importantes que destaca de la misma?

¿Porqué los sindicatos realizaron una manifestación con el respaldo del gobierno en contra de la patronal?

¿Cuáles fueron los motivos/argumentos que hicieron que posteriormente se hayan manifestado en contra del gobierno?

¿Me podría explicar cómo fue la negociación con los bancos?

¿Cuáles fueron las razones en las que no se logro un acuerdo con los mismos?

¿Cuáles fueron las razones que impidieron un acuerdo con el partido popular?

¿Porqué no hubo acuerdo con ningún partido político?

¿Se crearon grupos de trabajo para redactar el documento del acuerdo económico y social. ¿Cómo fue ese proceso de negociación? ¿Quiénes lo integraron para elaborar los aspectos técnicos? ¿En qué los beneficio?

¿Porqué se realizó un cambio político en el gobierno?

¿Porqué fracasaron los intentos de acuerdo para la reforma laboral con el ex Ministro de Trabajo (Corbacho)?

¿A quién atribuye la ruptura de relación entre el gobierno y los agentes sociales durante el período del ex Ministro Corbacho?

¿Cómo fue la negociación del diálogo social con los diferentes grupos? ¿A qué atribuye el fracaso de la misma?

¿Porqué no hubo un acuerdo previo al decreto ley 10/2010 y la ley 35/2010 de las medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo?

¿Qué implicancias política tuvo el paro del 29 de Septiembre dirigida al gobierno y demás fuerzas políticas?

¿Cuál fue el rol del Partido Popular (PP)?

¿Por qué el PP no respaldó la reforma del mercado laboral ni la negociación colectiva en ninguna etapa de la negociación?

¿Por qué no se realizó anteriormente la reforma? A qué causas le atribuye la demora de la misma?

¿Cómo influyó la huelga del día 8 de Junio del 2009 por la reforma laboral?

¿Cómo influyeron los recortes en la reforma del mercado laboral y en el proceso de negociación colectiva?

¿Una vez anunciado los recortes, cómo fue la relación con los sindicatos y la patronal?

¿Quiénes se beneficiaron?

¿Porqué en ese trayecto político los sindicatos no hicieron una huelga?

¿Cómo afectó la reforma laboral a la política del gobierno?

¿Qué significó la reforma del mercado laboral para las políticas públicas?

## **APÉNDICE 4: CUESTIONARIO REALIZADO PARA ITALIA**

El cuestionario para Italia respondió a los mismos criterios que los objetivos del cuestionario de España.

### **QUESTIONARIO PER L'ITALIA**

Potresti farmi una breve descrizione del processo di riforma del mercato del lavoro?

Quali sono state le premesse iniziali?

Perché è avvenuta la riforma del mercato del lavoro?

Quale è stato il processo di negoziazione?

Quali sono gli attori politici che hanno richiesto la riforma del mercato del lavoro?

Quando è iniziato il processo politico?

Qual è stato il motivo principale per il cambiamento?

Qual è stato il ruolo svolto dal governo/sindacato/impresa dall'inizio della crisi?

Quale è stata la negoziazione/trattativa con gli attori politici?

Chi sono stati gli altri attori politici coinvolti?

Ci sono stati dei momenti di tensione?

Quali sono stati gli argomenti politici per la riforma del lavoro?

Quali sono i risultati ottenuti?

Quali i principale cambiamenti in seguito alla riforma?

Quali gli attori politici che hanno lavorato alla stesura della riforma?

Chi sono stati i beneficiari della riforma?

Quali sono stati i benefici per il governo?

Quali sono stati i fattori che hanno influenzato il processo politico che ha condotto alla riforma del mercato del lavoro?

In che modo la crisi ha influenzato lo sviluppo della riforma del mercato del lavoro?

Chi ha partecipato alla riforma del mercato del lavoro?

Quali sono stati gli attori politici che hanno avuto un ruolo maggiormente influente?

Quale è stato il loro rapporto con gli altri attori politici?

C'è stato un dialogo sociale?

Quale è stato il processo politico con l'Unione Europea?

Quali sono stati i pilastri principali di questa negoziazione?

Qual era il contesto politico ed economico durante la negoziazione?

Quali sono state le proposte dell'Unione Europea?

Quali modifiche sono state suggerite nell'Unione Europea?

Perché si è deciso di fare la riforma del mercato del lavoro?

Quali sono stati gli argomenti che hanno giustificato la riforma del mercato del lavoro?

Quali sono i motivi di una agenda in crisi?

Quali sono state le ragioni per cui la riforma del mercato del lavoro è considerata nell'agenda politica europea?

Ci sono stati altri attori globali che hanno influenzato la riforma del mercato del lavoro?

Che tipo di governance in questo processo politico?

Quale è stato il ruolo del FMI?

Perché un cambiamento di politiche per il lavoro?

Che cosa ha significato la riforma del mercato del lavoro in termini politici ed economici?

Come è stato la sua performance nel processo politico?

Quali erano le condizioni politiche, sociali ed economiche che hanno influenzato lo sviluppo delle politiche per il lavoro?

Fino a che punto gli aspetti tecnici hanno giocato un ruolo nella formulazione della riforma del mercato del lavoro?

Quali sono stati gli aspetti più importanti?

Qual è stato il ruolo dei sindacati e delle imprese?

Si sono formati dei gruppi di lavoro?

Perché è stato un cambiamento politico per il governo?

Qual è stato il ruolo dell'opposizione?

Quale è stata l'influenza della riforma del mercato del lavoro sulla politica del governo?

Quali sono stati gli effetti della riforma del mercato del lavoro sulle politiche pubbliche?

## **APÉNDICE 5: CARTA DE LA BCE A ITALIA**

Texto integral de la carta del BCE al Gobierno de Italia:

"Querido primer ministro:

El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo ha debatido el 4 de agosto la situación en los mercados de deuda pública italiana. El Consejo de Gobierno considera que la toma de medidas urgentes por parte de las autoridades italianas es esencial para restaurar la confianza de los inversores.

Los Jefes de la zona euro de la cumbre de Estado o de Gobierno de 21 de julio 2011 llegaron a la conclusión de que «todos los países del euro reafirman solemnemente su determinación inflexible para honrar plenamente su propia garantía soberana y todos sus compromisos con unas condiciones fiscales sostenibles y reformas estructurales».

El Consejo de Gobierno considera que Italia necesita urgentemente reforzar el estado de su garantía soberana y su compromiso con la sostenibilidad fiscal y las reformas estructurales.

El Gobierno italiano ha decidido aplicar un presupuesto equilibrado en 2014 y, para ello, ha introducido recientemente un paquete fiscal. Estos son pasos importantes, pero no suficientes.

En la coyuntura actual, consideramos que las siguientes medidas son esenciales:

1. Vemos la necesidad de medidas significativas para mejorar el potencial de crecimiento. Algunas decisiones adoptadas recientemente por el Gobierno se mueven en esa dirección, otras medidas se están discutiendo con los interlocutores sociales. Sin embargo, aún queda mucho por hacer y es crucial avanzar de manera decisiva. Los principales retos son aumentar la competencia, especialmente en los servicios para mejorar la calidad de los servicios públicos y el diseño de los sistemas regulatorios y fiscales más adecuadas para apoyar la competitividad de las empresas y la eficiencia del mercado de trabajo.

a) Es necesaria una estrategia de reforma integral, de gran alcance y confiable, incluyendo la plena liberalización de los servicios públicos locales y de los servicios profesionales. Esto debería aplicarse en particular a la prestación de servicios locales a través de privatizaciones a gran escala.

b) Existe también la necesidad de proseguir la reforma del sistema de negociación colectiva de modo que permita acuerdos a nivel de empresa para fijar los salarios y las condiciones de trabajo a las necesidades específicas de las empresas y el aumento de su relevancia con respecto a otros niveles de las negociaciones. El acuerdo del 28 de junio entre los principales sindicatos y las asociaciones de empresas industriales se mueve en este sentido.

c) Debe hacerse un examen minucioso de las normas que regulan la contratación y el despido de los empleados en conjunción con el establecimiento de un sistema de seguro de desempleo y un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo capaz de facilitar la reasignación de recursos hacia la mayor competitividad de las empresas y sectores.

2. El Gobierno debe tomar medidas inmediatas y enérgicas para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

a) Se necesitan medidas correctivas presupuestarias adicionales. Consideramos esencial que las autoridades italianas adelanten la aplicación de las medidas adoptadas en el paquete de julio 2011 por lo menos un año. El objetivo debe ser alcanzar un déficit fiscal mejor que lo previsto en 2011, una necesidad de financiación del 1,0% en 2012 y un presupuesto equilibrado en 2013, principalmente a través de recortes de gastos. Es posible intervenir más en el sistema de pensiones, con criterios de elegibilidad más estrictos para las pensiones de jubilación y alineando con rapidez la edad de jubilación de las mujeres en el sector privado a la establecida para los empleados públicos, consiguiendo ahorros ya en el año 2012. Además, el Gobierno debería considerar reducir significativamente el coste de los empleados públicos, mediante el fortalecimiento de las reglas de rotación y, si es necesario, mediante la reducción de los salarios.

b) Una cláusula automática de reducción del déficit debe ser introducida fijando que los posibles desvíos de los objetivos de déficit se compensen automáticamente a través de recortes horizontales en los gastos discrecionales.

c) Los préstamos, incluida la deuda comercial y los gastos de los gobiernos regionales y locales deben ser sometidos a un estricto control, de conformidad con los principios de la reforma en curso de las relaciones fiscales intergubernamentales.

En vista de la gravedad de la situación del mercado financiero actual, consideramos fundamental que todas las acciones que se enumeran en la sección 1 y 2 se adopten lo antes posible con decretos-leyes, seguidos de la ratificación parlamentaria para finales de septiembre de 2011. Una reforma constitucional endureciendo las reglas fiscales también sería apropiada.

3. También alentamos al Gobierno a tomar medidas inmediatas para garantizar una gran reforma de la administración pública con el fin de mejorar la eficiencia administrativa y la facilidad para hacer negocios. En las entidades públicas el uso de indicadores de desempeño debe ser sistemático (sobre todo en la salud, la educación y los sistemas judiciales). Hay necesidad de un fuerte compromiso para abolir o consolidar algunos niveles administrativos intermedias (como las provincias). Se deben fortalecer las acciones dirigidas a aprovechar las economías de escala en los servicios públicos locales.

Confiamos en que el Gobierno tomará todas las medidas apropiadas.

Mario Draghi, Jean-Claude Trichet"